

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL**

**WIELAND SILBERSCHNEIDER**

**A MATERIALIDADE DO ESTADO:  
A RELAÇÃO DA MOVIMENTAÇÃO DE RECURSOS  
PÚBLICOS COM A ACUMULAÇÃO CAPITALISTA  
DE RIQUEZA**

**BELO HORIZONTE**

**2014**

**WIELAND SILBERSCHNEIDER**

**A MATERIALIDADE DO ESTADO:  
A RELAÇÃO DA MOVIMENTAÇÃO DE RECURSOS  
PÚBLICOS COM A ACUMULAÇÃO CAPITALISTA  
DE RIQUEZA**

Tese apresentada ao curso de Doutorado em Economia do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Economia

Área de concentração: Economia

Orientador: Prof. Dr. Eduardo da Motta e Albuquerque

**BELO HORIZONTE**

**2014**

Ficha catalográfica

S582m  
2014

Silberschneider, Wieland.

A materialidade do Estado [manuscrito]: a relação da movimentação de recursos públicos com a acumulação capitalista de riqueza / Wieland Silberschneider, 2014.

231 f.: il., gráfs. e tabs.

Orientador: Eduardo da Motta e Albuquerque.

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional.

Inclui Bibliografia (f.197-204), notas e anexo.

1. Economia – Teses. 2. Política econômica – Teses. 3. Estado – Teses. I. Albuquerque, Eduardo da Motta e. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional. III. Título.

CDD: 338.9

Elaborada pela Biblioteca



## AGRADECIMENTOS

Elaborar uma tese é uma aventura solitária e intensa. A necessidade de momentos de concentração sucessivos concorre com os acontecimentos do cotidiano além de retirar o pensamento das coisas mundanas. Com isso, os primeiros agradecimentos devem se dirigir para aqueles que estão conosco no dia-a-dia, minhas filhas, Clara, Flora e Cora, assim como Eliz, minha companheira, que souberam compreender as diversas situações, tolerar meus comportamentos e dar apoio ao desenvolvimento do trabalho. Eliz, o tempo que você gastou frequentemente ouvindo minhas reflexões sobre os problemas analíticos que fui enfrentando foram importantíssimos para organizar as ideias! Obrigado!

Quero aqui também agradecer aos colegas de trabalho Rachel Gonzalez, Rodrigo Beato e Rodrigo Petrillo. Como não tive a oportunidade de dedicação exclusiva para o doutorado, utilizei dias de férias, emendei feriados, compensei dias não trabalhados, fazendo com que os colegas compartilhassem intensamente meus momentos de ansiedade, tendo de se sujeitar a ininterruptas reflexões sobre os temas do meu trabalho. Especialmente, ao meu chefe direto, Dr. Leônidas Marcos Torres Marques, meu muito obrigado pelo apoio! E também ao Dr. Osvaldo Lage Scavazza, chefe superior que sempre valorizou minha iniciativa!

Não poderia deixar de agradecer à Apple e a todos os que têm se dedicado a fazer da internet um ambiente de registro, pesquisa e estudo. Com o Ipad, pude pesquisar, fazer fichamentos de livros, artigos, notícias, wikipedia, dados estatísticos, seleção de livros etc com uma facilidade e versatilidade, impossíveis de serem alcançados há poucos anos. Tive disponível em minhas mãos, o tempo todo, uma fantástica biblioteca *online*, que me permitiu, não apenas conciliar minha condição de estudante-trabalhador-pesquisador, mas de perseguir voos analíticos improváveis fora desta condição tecnológica. Particularmente, sites como *usgovernmentspending.com* e *ukpublicexpenditures.co.uk*, *measuringworth.com* são exemplos de soluções independentes simples e poderosas de oferta de dados consistentes sobre o setor público e contas nacionais a serem multiplicados.

É uma pena que os próprios estados, de forma geral, não consigam disponibilizar de modo direto e objetivo, dados sobre suas receitas e despesas e sobre suas contas nacionais, mesmo sob tamanha emulação recente quanto à importância da publicidade de informações. Agências internacionais como *Fundo Monetário Internacional*, *Banco Mundial* e *Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico*, *EuroStat* representam igualmente iniciativas

relevantes. Contudo, além de disponibilizarem séries curtas (em geral a partir dos anos 90) e frequentemente descontínuas para o conjunto de países, nem sempre o fazem de modo objetivo e, muitas vezes, apresentam dados divergentes entre si.

No âmbito do CEDEPLAR, gostaria de agradecer o apoio do então coordenador do doutorado, prof. Dr. Frederico Gonzaga Júnior, que soube compreender os desafios de cursar o doutorado e trabalhar ao mesmo tempo. Você estava certo, Fred! É uma loucura, que requer *muuuuuita* disciplina e consome *muuuuuuuita* energia!

Quero também agradecer a meu orientador, prof. Eduardo Motta e Albuquerque, pela tolerância com meus caminhos analíticos muitas vezes sinuosos. Com sua capacidade de síntese, de estabelecer relações entre os diversos autores e correntes de pensamento, sua compreensão do marxismo, as observações do Duda foram a luz para superar as encruzilhadas analíticas!

Finalmente, quero agradecer a Robinson Ayres Pimenta e ao prof. Dr. Maurício Borges Lemos, com quem trabalhei anos atrás nas Prefeituras de Ipatinga e de Belo Horizonte. Embora isto tenha acontecido há algum tempo, foi a convivência e o apoio deles que, desde então, me inspiraram a compreender o papel do Estado no desenvolvimento capitalista. Eles possibilitaram meu ingresso no mundo do orçamento público que pude combinar com a ação política direta a partir da administração pública por meio da coordenação do orçamento participativo à época em ambas as cidades, o que, certamente, se encontra na raiz de todas as preocupações que me moveram a buscar estruturar um marco analítico para problematizar a relação do Estado com a movimentação de recursos.

Wieland Silberschneider

Art. 14.º Todos os cidadãos têm direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, a necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração.

Art. 15.º A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração.

***Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão***  
*Paris, 02 de Agosto de 1789.*

O Orçamento do Governo dos Estados Unidos é uma proposição que reflete em termos monetários, o que o Governo faz pelo povo e o que o povo contribui para o Governo.

***Presidente norte-americano Franklin Delano Roosevelt***  
*Washington, 03 de Janeiro de 1940.*

## RESUMO

Esta tese tem como objetivo demonstrar como o Estado se insere no processo de valorização do capital, a partir da movimentação que realiza, por meio do *arranjo institucional orçamentário e monetário*, de parte do excedente gerado sob relações mercantis, apropriando-o por meio de contribuições compulsórias, e redirecionando-o e redistribuindo-o na forma de transferências estatais de renda e de bens de consumo coletivo, que recompõem a renda de trabalho e capital. A abordagem é empreendida com base na análise crítica da interpretação de Nico Poulantzas e da abordagem estratégico-relacional- e sua filiação à *Teoria da Regulação* - da natureza relacional do Estado, apontando suas limitações epistemológicas do ponto de vista marxista. Nesta perspectiva, a análise problematiza como a movimentação de renda realizada desde o Estado se articula com a acumulação de riquezas, a partir de uma *materialidade institucional*, que historicamente se forjou enquanto Estado para a viabilização de capacidades estatais e se orienta por uma *seletividade estratégica*, que condiciona os embates de interesse e, portanto, a condensação material segundo *o princípio de desconexão do valor de uso das ações governamentais*.

A tese caracteriza também a evolução da materialidade do Estado capitalista, realizando o histórico da movimentação de renda por parte dos Estados e do arranjo orçamentário desde o século XIX, e analisando, a partir de dados de receita e despesa, a evolução dos padrões de materialidade nos *Estados Unidos e Reino Unido* desde o início do século XX, bem como de um conjunto de países selecionados da *Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE* nas últimas três décadas.



## ABSTRACT

This thesis aims to demonstrate how the State is inserted within the capital's valorization process by moving part of the surplus generated under market relations, through budgetary and monetary institutional arrangement, appropriating it through compulsory contributions, and redirecting and redistributing it in the form of state income transfers and collective consumption goods, which recombine labor's and capital's income. The approach is based on the critical analysis of Nico Poulantzas as well of the strategic-relational approach's (and its affiliation to the *Theory of Regulation*) interpretation of the relational nature of the State, pointing their epistemological retrenchment from the Marxist point of view. In this perspective, the analysis discusses how income's moving by the State deals with the wealth accumulation, by means of an *institutional materiality*, which historically was forged as State to enable the state capacities, and it is headed by a *strategic selectivity*, which determines the conflicts of interest and therefore the material condensation under *the principle of governmental actions value of use disconnection*.

The thesis also describes the evolution of the capitalist state's materiality, performing the historical evolution of income moving by States and of the budgetary arrangement since nineteenth century, and analyzing, from public income and expenditure data, the changing patterns of the materiality in *U.S.* and *UK* since the early twentieth century, as well as in a set of selected countries of the *Organization for Economic Cooperation and Development - OECD* over the past three decades.

## LISTA DE QUADROS

2.1. Principais Fases e Temas dos Circuitos Negociais da Materialidade do Estado Capitalista .....	109
3.1. Indicadores do Padrão de Materialidade a partir da Distribuição de Renda para Periodização dos Estágios de Evolução do Estado Capitalista .....	147
3.2. Evolução da Reprodutibilidade da Acumulação de Capital a partir das Movimentações de Renda do Estado Segundo sua Participação Relativa no Total do PIB – Estados Unidos – Décadas 1900-2010 .....	180
3.3. Evolução da Reprodutibilidade da Acumulação de Capital a partir das Movimentações de Renda do Estado Segundo sua Participação Relativa no Total do PIB – Reino Unido – Décadas 1900-2010 .....	180
3.4. Classificação de Risco das Funcionalidades do Estado Capitalista .....	181
3.5. Evolução do Risco da Reprodutibilidade da Acumulação de Capital a partir das Movimentações de Renda do Estado Segundo a Participação Relativa das Funcionalidades no Total das Despesas Governamentais – Estados Unidos – Décadas 1900, 1950, 1980 e 2010 .....	182
3.6. Evolução do Risco da Reprodutibilidade da Acumulação de Capital a partir das Movimentações de Renda do Estado Segundo a Participação Relativa das Funcionalidades no Total das Despesas Governamentais – Reino Unido – Décadas 1900, 1950, 1980 e 2010 .....	182
3.7. Classificação de Funções de Governo Segundo COFOG (Classification of The Functions of Government) .....	249

## LISTA DE TABELAS

1.1. Gastos Governamentais – Estados Selecionados – 1870-2009 .....	15
1.2. Despesa Total dos Governos – Países da OCDE – 1993-2012 .....	26
1.3. Participação Média das Despesas com Defesa e Serviço da Dívida nas Despesas Total – Governo Central dos EUA – Décadas do Século XIX .....	35
1.4. Distribuição das Despesas Governamentais – Prússia-Alemanha – 1847-1913 .....	35
1.5. Distribuição das Despesas Governamentais – Portugal – 1851-1911 .....	36
1.6. Tipos de Distritos Municipais Especiais de Governo – Estados Unidos da América – 2002 .....	41
3.1. Despesas Governamentais Totais por Função Sintético – Estados Unidos da América do Norte – 1900-2010 .....	232
3.2. Despesas Governamentais Totais por Função – Estados Unidos da América do Norte 1900-2010 .....	233
3.3. Despesas Governamentais Totais por Função em Relação ao PIB Sintético – Reino Unido da América do Norte – 1900-2010 .....	235
3.4. Composição das Despesas Governamentais Totais por Função – Reino Unido – 1900-2010 .....	235
3.5. Despesas Governamentais Totais por Função em Relação ao PIB– Reino Unido – 1900-2010 .....	236
3.6. Despesas Governamentais Totais por Funcionalidades do Estado como Proporção do PIB – Estados Unidos da América – 1900-2010 .....	238
3.7. Composição das Despesas Governamentais Totais por Função – Estados Unidos da América – 1900-2010 .....	238
3.8. Despesas Governamentais Totais por Funcionalidades do Estado como Proporção do PIB – Reino Unido – 1900-2010 .....	239
3.9. Composição das Despesas Governamentais Totais por Função – Reino Unido – 1900-2010 .....	239
3.10. Arrecadação Total Média de Tributos em Relação ao PIB – Estados Unidos da América – 1900-2010 .....	240
3.11. Composição da Arrecadação Total Média por Tipo de Tributo – Estados Unidos da América – 1900-2010 .....	240
3.12. Dívida Pública Bruta Total como Proporção do PIB Estados Unidos da América do Norte – 1900-2010 .....	241
3.13. Dívida Pública Bruta Total Per Capita - Estados Unidos da América do Norte – 1900-2010 .....	241

3.14. Evolução da Dívida Pública Bruta Total Per Capita - Estados Unidos da América do Norte – 1900-2010 .....	241
3.15. Despesas Governamentais – Estados Seleccionados da OCDE – 1990-2010 .....	242
3.16. Despesas Governamentais por Funções – Estados Seleccionados da OCDE – Alemanha, Áustria, Dinamarca, Espanha – 1990-2010 .....	243
3.17. Despesas Governamentais por Funções – Estados Seleccionados da OCDE – Finlândia, França, Grécia, Hungria – 1990-2010 .....	243
3.18. Despesas Governamentais por Funções – Estados Seleccionados da OCDE – Irlanda, Islândia, Itália, Japão – 1990-2010 .....	244
3.19. Despesas Governamentais por Funções – Estados Seleccionados da OCDE – Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Polónia – 1990-2010 .....	244
3.20. Despesas Governamentais por Funções – Estados Seleccionados da OCDE – Portugal, Reino Unido, Suécia – 1990-2010 .....	245
3.21. Distribuição da Quantidade de Estados por Faixas de Participação da Despesa Governamental Total no Produto Interno Bruto – Estados Membros do FMI – 1980-2010 .....	245
3.22. Despesas Governamentais Totais Médias em Relação do Produto Interno Bruto Funções – Estados Agrupados por Grupos de Renda Per Capita – Décadas de 1980-2010 .....	246
3.23. Participação da Despesa Governamental no Produto Interno Bruto – Dez Maiores Economias – Décadas de 1900-2010 .....	246
3.24. Composição das Receitas Tributárias Totais – Estados Seleccionados da OCDE – Áustria, Luxemburgo, Itália – Décadas de 1970-2010 .....	247
3.25. Composição das Receitas Tributárias Totais – Estados Seleccionados da OCDE – Alemanha, Dinamarca, França, Hungria – Décadas de 1990-2010 .....	247
3.26. Composição das Receitas Tributárias Totais – Estados Seleccionados da OCDE – Islândia, Irlanda, Países Baixos, Noruega – Décadas de 1990-2010 .....	248
3.27. Composição das Receitas Tributárias Totais – Estados Seleccionados da OCDE – Polónia, Portugal, Suécia – Décadas de 1990-2010 .....	248

## LISTA DE GRÁFICOS

1.1. Participação dos Impostos Aduaneiros e Especiais sobre o Consumo no PIB – Inglaterra, França e Alemanha – 1810-1916 .....	15
1.2. Evolução da Expectativa de Vida – Grupos de Países por Renda – 1950-2010 .....	23
1.3. Estrutura Tributária – Países da OCDE – 1961-2011 .....	23
1.4. Evolução da Participação das Despesas Governamentais Totais no PIB – Reino Unido e Estados Unidos da América – 1850-2016 .....	29
1.5. Crescimento Real do PIB e das Despesas Governamentais Per Capita – Estados Unidos da América– 1850-2016 .....	29
1.6. Crescimento Real do PIB e das Despesas Governamentais Per Capita – Reino Unido – 1900-2012 .....	30
1.7. Quantidade de Distritos Municipais Especiais de Governo – Estados Unidos da América – 1952-2002 .....	40
1.8. Distribuição Média das Despesas Governamentais Segundo Função – Reino Unido – Décadas de 1900-2010 .....	43
1.9. Distribuição Média das Despesas Governamentais Segundo Função – Estados Unidos da América – Décadas de 1900-2010 .....	44

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1. CRESCIMENTO E DIVERSIFICAÇÃO DE DESPESAS NO ESTADO CAPITALISTA .....</b>	<b>12</b>
1.1. INTRODUÇÃO .....	12
1.2. CRESCIMENTO DAS DESPESAS GOVERNAMENTAIS .....	13
1.3. DIVERSIFICAÇÃO DAS FUNÇÕES GOVERNAMENTAIS .....	32
1.4. EVOLUÇÃO DA INSTITUCIONALIDADE DO ORÇAMENTO PÚBLICO .....	44
<b>CAPÍTULO 2. MATERIALIDADE DO ESTADO, SELETIVIDADE ESTRATÉGICA E ORÇAMENTO PÚBLICO .....</b>	<b>66</b>
2.1. INTRODUÇÃO .....	66
2.2. A MATERIALIDADE DO ESTADO .....	71
2.3. ORÇAMENTO PÚBLICO E MATERIALIDADE DO ESTADO .....	78
2.4. MATERIALIDADE DO ESTADO E SELETIVIDADE ESTRATÉGICA .....	87
2.5. SELETIVIDADE ESTRATÉGICA DO ESTADO CAPITALISTA .....	90
2.6. LIMITES DAS ABORDAGENS POULANTZIANA E JESSOPIANA DO CONCEITO DE SELETIVIDADE ESTRATÉGICA .....	99
2.7. OS CIRCUITOS NEGOCIAIS ORÇAMENTÁRIOS E A SELETIVIDADE ESTRATÉGICA .....	105
2.8. O FUNDAMENTO DA SELETIVIDADE ESTRATÉGICA NA MATERIALIDADE DO ESTADO .....	115
<b>CAPÍTULO 3. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO ESTADO CAPITALISTA CONTEMPORÂNEO SEGUNDO SEGUNDO PADRÕES DE MATERIALIDADE .....</b>	<b>120</b>
3.1. INTRODUÇÃO .....	120
3.2. CRITÉRIOS PARA PERIODIZAÇÃO DO ESTADO CAPITALISTA SEGUNDO A TEORIA DA REGULAÇÃO .....	121
3.3. PERIODIZAÇÃO SEGUNDO A ABORDAGEM ESTRATÉGICO-RELACIONAL .....	124
3.4. LIMITES DA PERIODIZAÇÃO REGULACIONISTA E DA ABORDAGEM ESTRATÉGICO-RELACIONAL .....	131

3.5. PADRÕES DE MATERIALIDADE PARA PERIODIZAÇÃO DO ESTADO CAPITALISTA.....	136
3.6. CONTINGÊNCIAS PARA APURAÇÃO DOS PADRÕES DE MATERIALIDADE .....	149
3.7. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS PADRÕES DE MATERIALIDADE NOS ESTADOS UNIDOS E NO REINO UNIDO .....	153
3.8. PADRÕES DE FUNÇÕES E FUNCIONALIDADES ESTATAIS NOS ESTADOS UNIDOS E REINO UNIDO.....	165
3.9. PADRÕES DE CONTRIBUTIVIDADE NOS ESTADOS UNIDOS.....	169
3.10. PADRÃO DE MATERIALIDADE EM ESTADOS DIVERSOS.....	173
3.11. PADRÃO DE REPRODUTIBILIDADE NOS ESTADOS UNIDOS E REINO UNIDO .....	175
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>184</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>196</b>
<b>NOTAS .....</b>	<b>203</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>231</b>

## INTRODUÇÃO

Esta tese tem como objetivo demonstrar como o Estado se insere no processo de valorização do capital, a partir da movimentação que realiza por meio do *arranjo institucional orçamentário e monetário* de parte do excedente gerado sob relações mercantis, apropriando-o por meio de contribuições compulsórias, e redirecionando-o e redistribuindo-o na forma de transferências estatais de renda e de bens de consumo coletivo, que, na sequência, irão recompor a renda de trabalho e capital. Nesta perspectiva, a análise problematiza como a movimentação de renda por parte do estado se articula com a acumulação de riquezas, a partir de uma *materialidade institucional* que historicamente se forjou no Estado Capitalista para produção de capacidades estatais, assim como orienta por uma *seletividade estratégica* que condiciona os embates de interesse e, deste modo, a condensação material que se processa.

A análise foi empreendida a partir da interpretação de Poulantzas sobre a natureza relacional do Estado e seus conceitos de materialidade e seletividade do Estado, posteriormente explorados pela abordagem estratégico-relacional de Bob Jessop. O conceito de *materialidade* trouxe a perspectiva de se abordar a problemática do Estado considerando as particularidades dos efeitos da ação de seu aparato institucional para o processo de acumulação. Por sua vez, o conceito de *seletividade* ofereceu uma referência para se problematizar, justamente a partir do funcionamento deste aparelho, como a luta de classes interfere nos sentidos assumidos pelo Estado. Entretanto, apesar da referência analítica que estes conceitos representam para a interpretação da natureza relacional do Estado, sua formulação original mostrou-se insuficiente para capturar a interação dos processos estatais e suas respectivas condensações materiais com a acumulação de capital, o que procuramos avançar resgatando a centralidade das movimentações de renda feitas para viabilizar a materialidade institucional a partir do arranjo institucional orçamentário.

Tal formulação de Poulantzas se desenvolveu a partir do debate entre marxistas durante a década de 70 sobre a natureza do Estado Capitalista, mas só se consolidou efetivamente a partir das críticas a sua abordagem inicial. O debate refere-se, sobretudo, às discussões que ocorreram durante as *Conferências de Economistas Socialistas - CSE*, que foram realizadas na Grã-Bretanha naquele período envolvendo publicações na *New Left Review* e outras publicações no período. Segundo Clarke (1991), o debate "desenvolveu-se em oposição a duas teorias do Estado que tinham sido dominantes na esquerda na década de 1960". De um lado, a teoria ortodoxa marxista do capitalismo monopolista de Estado, advogava que 'a socialização da produção e a concentração e centralização do capital' haviam levado o Estado



"a assumir muitas das funções do capital, na tentativa de evitar uma crise econômica e estabilizar a luta de classes", valendo-se da capacidade do capital monopolista de "concentração de poder econômico, suas conexões pessoais com o executivo, o domínio do Executivo sobre legislatura, e o envolvimento do reformismo sobre a classe operária". Do outro, a teoria social-democrata do estado postulava a separação institucional do estado da economia, destacando a necessidade de se reconhecer a 'autonomia do Estado como uma instituição política'. Nesta perspectiva, "o caráter de classe do Estado era determinado não por sua intervenção na produção, mas por sua relação com a distribuição", o que possibilitava a governos social-democratas se utilizarem de políticas de tributação e de despesa para 'contrabalançar o poder econômico do capital' e conciliar a 'eficiência econômica com um sistema equitativo de distribuição'. (Clarke, 1991:3-4)

A partir da década de 1960, diante das complexas mutações do aparelho de estado, da crescente crise fiscal do estado, da renovação da luta de classes, ambas as abordagens mostraram-se insuficientes e inadequadas para explicar as novas conformações assumidas pelo Estado e pela ação governamental, seja por reduzir o Estado a um 'instrumento da classe capitalista', seja por tratá-lo como o 'terreno neutro da luta de classes'. Insuficientes pelas posições normativas lineares sobre as soluções políticas para a exploração da força de trabalho, seja defesa da estratégia revolucionária como única alternativa de mudança, seja pela proposição do reformismo enquanto solução cumulativa de conquistas da classe trabalhadora. Inadequadas principalmente por oferecerem estereótipos extremados do comportamento do estado, que não se ajustavam às interpenetrações contraditórias dos interesses de classe no aparelho de estado no pós-guerra, ora subestimando a autonomia do Estado nos moldes do determinismo econômico da teoria do capitalismo monopolista de estado, ora supervalorizando-a conforme os postulados da teoria social-democrata orientada pelo alheamento extremado das questões políticas em relação às de natureza econômica (Clarke, 1991:4).

Neste cenário, novas abordagens marxistas surgiram, rejeitando 'firmemente a tradicional teoria marxista do capitalismo monopolista de Estado', mas defensoras da manutenção da autonomia do estado propugnada pela interpretação social-democrata, 'a fim de insistir na especificidade da política e na irreduzibilidade de conflitos políticos em conflitos econômicos', buscando, porém, abandonar 'a ilusão social-democrata da neutralidade do Estado' (Clarke, 1991:5). Situam-se neste contexto, principalmente, os trabalhos de Habermas, Offe, dos integrantes da corrente de derivação do estado e de Poulantzas. Contudo,

esses trabalhos, segundo Clarke, embora tenham pretendido confrontar os argumentos das mencionadas abordagens, teriam acabado igualmente por sucumbir ao viés determinista ou funcionalista, que, de um modo ou de outro, se propunham a questionar. Em sua avaliação, Habermas e Offe desenvolveram uma "abordagem weberiana" do estado tratando-o "como uma instituição especificamente política", com funções "destinadas a manter a estabilidade de todo o sistema social", embora considerassem o capitalismo "em termos marxistas, como uma sociedade de classes, baseada na exploração econômica". Os sistemas político e administrativo do Estado desempenhariam 'funções integradoras' para "canalizar, filtrar e reformular demandas econômicas, sociais e políticas, na tentativa de reconciliar a gama de pressões conflitantes", a que o estado encontra-se submetido, deixando-se de lado a problematização do papel da luta de classes. Assim, a relação entre o capital e o estado teria sido estabelecida de forma "puramente exógena".

Particularmente, Offe apresentaria o estado ainda como entidade por excelência autônoma, sujeita ao dilema de desempenhar funções de 'acumulação', a fim "de assegurar as condições para a acumulação sustentada", e, ao mesmo tempo, buscar a 'legitimação', procurando evitar "comprometer a sua legitimidade, identificando-se com qualquer interesse particular". Então, como "uma forma racional de dominação/administração", o "estado serve aos interesses do capital na estabilização de uma sociedade capitalista", sem que seja apontada qualquer coisa "especificamente capitalista sobre a forma do Estado, o qual foi definido em termos weberianos" (Clarke, 1991:6-7).

Os 'derivacionistas', por sua vez, entraram no debate criticando a insuficiência analítica de se pressupor a existência de um Estado que desempenha determinadas funções, tomando-as como dadas e ignorando "como tal corpo vem a ser, em primeiro lugar". Para eles, as características do estado não devem ser consideradas universais e sim históricas, de modo que o "econômico" e o "político" não constituam simplesmente a "diferenciação funcional" de sociedades complexas, mas "um aspecto específico das sociedades capitalistas" (Clarke, 1991:8-9). Essas formas "derivam seu conteúdo a partir das relações sociais que expressam", sendo o seu desenvolvimento compreensível e explicável somente com base nessas relações. É preciso explicar, "lógica e historicamente, a partir das categorias desenvolvidas por Marx em 'O Capital'", as razões constitutivas deste estado (Clarke, 1991:9-11) e, portanto, da relação entre 'político' e 'econômico'. Apesar das preocupações pertinentes, essas abordagens também acabariam por derivar a existência do "Estado da necessidade de uma instituição situada acima da concorrência auto-destrutiva dos capitais individuais, para garantir que essa

competição não comprometesse a reprodução ampliada do capital", resultando igualmente na pressuposição da "existência de uma esfera 'econômica' autônoma e, assim, a separação do 'econômico' do 'político'", incorrendo, ao final, de acordo com Clarke, em interpretações funcionalistas.

Para alguns autores (Blanke, Jürgens e Kastendiek), a derivação da separação da economia da política foi explicada "não a partir das relações de produção capitalista", mas "do caráter dual do intercâmbio de mercadorias como envolvendo, de um lado, uma relação de troca entre coisas sujeitas à lei do valor e, por outro, uma relação de propriedade entre sujeitos da troca e suas mercadorias", o que, em virtude desta última, requer uma "força extraeconômica coercitiva" para se fazer valer os direitos de propriedade, que seria historicamente exercida pelo Estado, o que, portanto, resultou em uma abordagem igualmente exógena à dinâmica das relações de produção (Clarke, 1991:10).

Já Joachim Hirsch<sup>1</sup>, que também procurou explicar a derivação, considerou que "a autonomia do Estado em termos da suposta necessidade de se separar o exercício da força das relações imediatas de exploração capitalista, já que esta pressupõe a livre compra e venda da força de trabalho como uma mercadoria" configuraria "uma forma específica de dominação". Os limites daquela autonomia e o próprio desenvolvimento do Estado seriam, por consequência, determinados pela dinâmica do desenvolvimento do modo-de-produção capitalista. Entretanto, a dinâmica de constante 'crise e reestruturação', "afeta não apenas as formas econômicas das relações sociais de produção, mas também a forma de Estado", especialmente, no caso da 'tendência da queda da taxa de lucro'. Neste caso, as respostas que o Estado se vê historicamente obrigado a dar para inibir-lhe os efeitos é determinante de suas "novas funções" e "formas" que desenvolve para sua realização. Com esta interpretação, o argumento econômico reassumiu seu determinismo, assim como se retornou à dimensão voluntarista do 'político', a partir do entendimento de que o desenvolvimento das funções do "Estado-providência" surge como resposta do estado "à crescente força política e econômica da classe trabalhadora". Hirsch recai em um funcionalismo marcado por um "politicismo voluntarista", onde as demandas da classe trabalhadora são tratadas como uma restrição política à atuação do estado e as 'formas institucionais do Estado do Bem Estar Social' como meios para se responder a essas demandas, reduzindo-se o 'resultado da luta entre o capital e a classe trabalhadora' a "quanto bem-estar e quanta repressão devem ser necessários para se garantir a subordinação da classe trabalhadora" (Clarke, 1991:12-15)

A introdução de Poulantzas no debate ocorreu a partir de sua crítica ao livro de Ralph Miliband, *O Estado na Sociedade Capitalista* (1969), na *New Left Review* em 1969<sup>2</sup> e, posteriormente em 1976. Poulantzas criticou a abordagem de Miliband pelo emprego do conceito de 'elites' próprio à sociologia burguesa, deixando "a impressão de que (...) as classes ou 'grupos' sociais são, de algum modo, redutíveis a relações interpessoais" e afastando-se, assim, da análise marxista que trata as classes sociais e o Estado como estruturas objetivas e "suas relações enquanto um sistema objetivo de conexões regulares, uma estrutura e um sistema cujos agentes 'homens', são, nas palavras de Marx, 'portadores' dela" (Poulantzas, 1969:69). Para ele, se há uma convergência da função do Estado com os interesses da classe dominante, isso quer dizer que "a participação direta dos membros da classe dominante no aparelho do Estado não é a causa mas o efeito e, além disso, uma possibilidade contingente dessa coincidência objetiva" (Poulantzas, 1969:73).

Essa interpretação de Poulantzas refletia sua filiação althusseriana, no início de sua obra - sobretudo em *Poder Político e Classes Sociais* (1968), em que as práticas de classe são apresentadas de modo constrangido por uma estrutura objetiva composta de níveis autônomos funcionalmente ligados entre si dentro de um todo complexo que é a sociedade capitalista. A forma e a função do Estado- e, por consequência, a atuação dos sujeitos neste contexto - encontram-se condicionadas pela estrutura da sociedade capitalista, que se organiza em uma *superestrutura* composta por aparelhos ideológicos e repressivos condicionada por uma *infraestrutura* econômica.

Nesta fase, Poulantzas considerava que as relações sociais de produção são produto da interação tanto de indivíduos propriamente orientados por juízos de valor como agentes-de sujeitos do Estado, conformados em classes sociais, que desempenham funções na superestrutura. Os agentes se estabelecem como sujeitos jurídico-políticos "a partir da separação dos produtores diretos dos meios de produção". Tal processo cria "indivíduos sujeitos" (agentes de produção), cujas relações são relações de classes (Poulantzas, 1980:130), que os levam a um "isolamento terrivelmente real" entre si, sustentado pela lógica da *concorrência*. "A concorrência, porém, está longe de designar a estrutura das relações capitalistas de produção: ela consiste precisamente no efeito do Jurídico e do Ideológico sobre as relações sócio-econômicas [que] esconde dos agentes de produção suas relações de classe na luta econômica" (Poulantzas, 1980:130-131). São as estruturas jurídicas e ideológicas do Estado quem criam as condições para determinar a natureza dos 'indivíduos' de capitalistas e trabalhadores- não propriamente o processo de trabalho em si, ainda que, em sua origem,

sejam determinadas, em última instância, justamente por este processo de trabalho, na medida em que elas surgem para reprodução das relações capitalistas de produção. Neste contexto, o ‘burocratismo’ ao lado do ‘direito’ sob o capitalismo despontariam como manifestações da *superestrutura política*, configurando “um modo particular de organização e de funcionamento do aparelho de Estado” (Poulantzas, 1980:343), que se materializa em "uma organização hierárquica, por delegação de poder, do aparelho de Estado, que tem efeitos particulares sobre o seu funcionamento” (Poulantzas, 1980:345), tendo como relevância apenas a representação dos interesses da classe dominante no âmbito do aparelho de estado.

Esta interpretação da natureza do estado, evidentemente, politicista, em que o sentido que suas ações assumem se explica pela interação de agentes portadores de interesses, que ocupam posições e transitam por instituições onde constroem decisões e enfrentam contingências, foi, em parte, redimida em sua última obra, *O Estado, o Poder, o Socialismo* (1977). Poulantzas reconheceu diversas limitações de sua abordagem anterior e reformulou seu pensamento, produzindo uma interpretação que pode ser caracterizada enquanto um “estruturalismo dialético” (Carnoy, 1988:141), onde mantém suas preocupações analíticas gerais sobre o modo de manifestação da luta de classes no âmbito do Estado e de "onde provém a ossatura material primeira deste Estado”. Segundo ele<sup>3</sup>, de fato, constituiu-se em um equívoco a “representação topológica da ‘base’ e da ‘superestrutura’ e considerar assim o Estado como simples apêndice-reflexo do econômico”, pois isto levou-o a reduzir a relação do Estado e da economia à “concepção economicista-mecanicista tradicional” exclusivamente à “famosa ‘ação retroativa’ do Estado sobre uma base econômica, considerada essencial como auto-suficiente” (Poulantzas, 1980:18).

Nesta nova fase, o seu desenvolvimento analítico se construiu a partir do argumento de que o estado se constitui em uma relação e que esta se traduz em uma materialidade institucional, a qual atua de modo seletivo na definição dos sentidos de ação do estado. O Estado, enquanto relação social, produz uma “condensação material” específica, que dinamiza o poder expresso como 'Estado', em uma organização institucional hierárquica-burocrática, a qual mantém e reproduz a “relação dominação-subordinação”. Tal “estrutura material do Estado” estabelece “relação com as relações de produção”, produzindo uma “especificidade de funções” e a correlata “especialização dos aparelhos que as desempenham” para criar as condições necessárias à prevalência dos blocos hegemônicos. Por seu turno, a realidade fragmentada de instituições estatais que emerge neste contexto implica “um mecanismo de seletividade estrutural”, que se manifesta pela ‘materialidade, história’, autonomia de cada aparelho de

estado e “pela representação específica em seu seio de tal ou qual interesse particular” (Poulantzas, 1980:154).

Esta abordagem representou uma importante contribuição ao debate até então, porque foi capaz de oferecer uma solução para se superar a dicotomia analítica do estado tratado ora enquanto ‘coisa’, ora enquanto ‘sujeito’, assim como para integrar as dimensões analíticas do ‘político’ e do ‘econômico’ do Estado. Com a abordagem relacional, Poulantzas esvaziou a falsa polarização entre ‘estado imperialista’ a serviço do capital e ‘estado social democrata’ como possibilidades limites de enfrentamento das contradições do capitalismo. Com os conceitos de materialidade e seletividade, Poulantzas, ao propor uma interpretação para a fundação da natureza do aparelho estatal, foi capaz de mostrar que as ações que emanam do estado são, ao mesmo tempo, produto do embate de interesses e produtoras de conseqüências materiais para a reprodução das relações de produção. Nesta perspectiva, avançou em direção aos postulados ‘derivacionistas’, que demandavam estabelecer a natureza do Estado a partir do processo de acumulação, porque apresenta uma abordagem capaz de superar a dicotomia entre ‘político’ e ‘econômico’. Assim, a formulação poulantziana mostra que a relação do Estado (o político) com a economia, tal qual a relação imediata entre o trabalho assalariado e o capital, sobre a qual se estrutura todo o ordenamento social e o próprio Estado, é “uma relação social que combina indissolavelmente ‘econômico’, dimensões “políticas” e “ideológicas”, no sentido de que é simultaneamente uma relação de exploração, de dominação e da luta ideológica”. A separação dessas dimensões emerge unicamente como produto das “lutas [sociais] ao longo de sua reprodução” (Clarke, 1991:9).

A interpretação de Poulantzas foi retomada por Bob Jessop que fez, de sua releitura, a “abordagem estratégico-relacional”. Jessop enfatiza fundamentalmente a natureza relacional do estado, tratando “o poder do Estado (e não do aparelho do Estado como tal) [...] como uma forma determinada de condensação do equilíbrio de forças na luta política e politicamente relevante” (Jessop, 2007:). Na perspectiva estratégico-relacional, as estruturas de poderes ou capacidades do Estado, suas características estruturais e estratégicas e suas realizações passam expressamente a ser dependentes da natureza de seu aparato jurídico-político, ao mesmo tempo em que se mantém como produto da luta de classe, agora, porém, compreendida como o resultado de confrontos reais entre indivíduos produtores situados em determinados contextos históricos e territoriais pela consecução de seus interesses, os quais fazem cálculos estratégicos para lograr sucesso diante de restrições estruturais e desafios conjunturais que se impõem. Deste modo, a seletividade deixa de estar ancorada nas estruturas, e passa a ser

produto das relações tornando-se ‘seletividade estratégica’. Torna-se o conjunto de restrições institucionais que produz um “impacto diferencial específico sobre a habilidade das forças políticas” atingirem seus objetivos (Jessop, 2002:42).

Fundamentando-se na teoria de sistemas da autopoiese, Jessop procura avançar na análise poulantziana da ‘fragmentação-unidade’ de funcionamento do estado. A partir daí explica a autonomia das instituições e sua interação heterárquica, assim como o comportamento dos agentes, que interagem sob uma “dominância ecológica” de interesses. Neste caso, problematiza ‘governança’ e ‘metagovernança’ enquanto mecanismos de seletividade destinados a otimizar a integração e autonomia de estruturas e agentes. Com sua filiação à *Teoria da Regulação*, o conceito de seletividade ganha significado equivalente a ‘*modo de regulação*’. Modo de regulação diz respeito às formas institucionais que dinamizam a relação agente-estrutura no contexto mais geral do modo-de-produção capitalista, proporcionando que um ‘*regime de acumulação*’ se consolide historicamente enquanto ‘*modo de desenvolvimento*’. Já *seletividade* refere-se a uma configuração político-institucional de “mecanismos usuais evolutivos de variação, seleção e retenção” para se alcançar uma “coerência estruturada” institucional, visando à estabilização de um ‘bloco histórico’.

Na verdade, embora tenha tido o mérito de oferecer categorias dialéticas para se apreender a dinâmica relacional do Estado, a análise poulantziana não foi capaz de efetivamente estabelecer como materialidade e seletividade se inserem e se articulam no processo de valorização do capital. Apesar de sua interpretação da relação dialética entre ‘político’ e o ‘econômico’, o discurso de Poulantzas, é essencialmente ‘politicista’. Mesmo destacando a “necessidade de relacionar o arcabouço institucional do Estado com as relações capitalistas de produção e a divisão do trabalho” (Poulantzas, 1980:141), sua preocupação analítica manifesta expressamente sempre se voltou para explicar como frações de classe se valem do espaço estatal instituído para se consolidarem enquanto ‘bloco hegemônico’. Neste sentido, não aparece em qualquer momento de sua análise a relação da ‘materialidade-seletividade’ com a geração de excedente, e, portanto, sua fundamentação em relação à dinâmica da exploração capitalista, perspectiva tão reivindicada pelos ‘derivacionistas’.

O discurso de Jessop mostrou-se igualmente politicista. A abordagem estratégico-relacional persegue determinar o modo como se constroem os interesses no âmbito do Estado. O discurso é também historicista, na medida em que busca caracterizar como evoluíram os mecanismos de seletividade. Porém, ao contrário da interpretação poulantziana, distancia-se visivelmente dos fundamentos epistemológicos do materialismo dialético, ao conduzir a

abordagem da seletividade estratégica para a problematização da ação de agentes movidos por cálculos estratégicos perante um ambiente de restrições estruturais. Além disto, desenvolve uma abordagem, a partir dos fundamentos da *Teoria Regulação*, que pretende qualificar o ‘fordismo’, apresentado enquanto característica fundante do desenvolvimento do capitalismo do século XX, como a dimensão material da seletividade que prevaleceu desde então sobre a materialidade do Estado Capitalista. Esta interpretação, por seu turno, não é capaz de demonstrar como isto efetivamente se dá, além de representar praticamente o abandono dos conceitos de materialidade e seletividade em prol dos conceitos regulacionistas de ‘modo de regulação’ e ‘regime de acumulação’, como analisamos mais à frente.

Este rico marco analítico, que trata o Estado enquanto uma relação e consegue propor um caminho interpretativo para articular as dimensões política e econômica de sua atuação ao propor as categorias analíticas de materialidade e seletividade, estagnado, todavia, por enviezamento político, ganha nova perspectiva, quando considerarmos que a condensação material produzida pelos confrontos históricos de interesse que se processam no âmbito do Estado é resultado, concretamente, de movimentações de receitas e despesas realizadas a partir do Estado. De fato, tanto Poulantzas quanto Jessop não observaram que a efetivação e a reprodução da materialidade institucional do Estado Capitalista postulada requer a apropriação de parte da renda disponível para a viabilização de estruturas, processos e a produção das finalidades que lhe dão concretude. O desenlace dos embates de classe que se processam para a validação do bloco hegemônico, produzindo uma institucionalidade estatal, demanda a obtenção e aplicação de recursos como condição prática para a tradução real dos sentidos validados nas disputas e, assim, historicamente para a reprodução das relações de produção no âmbito dos diversos domínios que envolve.

Ora, estas condições materiais são providas no Estado Capitalista por meio da apropriação compulsória de parte da renda ou da riqueza de trabalhadores e capitalistas e de sua subsequente aplicação por meio de ações governamentais. Esta movimentação significa que parte do excedente gerado no processo de valorização do capital é apreendida por meio da tributação e retorna para o circuito capital-dinheiro para sua reprodução ampliada, redirecionada e redistribuída a partir do Estado na forma de *transferências estatais de renda* ou de *bens de consumo coletivo* para maior ou menor recomposição do excedente originalmente apropriado pelas diversas frações de classe situadas conforme seus respectivos departamentos econômicos. Por sua vez, neste contexto, estas movimentações são processadas por meio do arranjo institucional que se estrutura em torno do orçamento público.



Partindo de seu fundamento enquanto lei, que, no Estado Democrático de Direito, deve obrigatoriamente conter todas as previsões de receitas, ações e despesas a serem realizadas a partir do Estado, o orçamento, organizado em circuitos negociais diversos, consolidou-se na evolução do Estado Capitalista como a institucionalidade por excelência, onde ‘sociedade política’ e ‘sociedade civil’ disputam e legitimam o financiamento e a implementação de ações governamentais com repercussão material.

Com esta abordagem da materialidade do Estado Capitalista, fundamentada na movimentação do excedente gerado, é possível derivar a natureza relacional do Estado da reprodução propriamente dita da acumulação de capital. A materialidade passa a ser mais do que de uma condensação resultante do embate de interesses, mas o resultado de embates diretamente articulados com a (re)apropriação de parte do excedente gerado. Além disto, o arranjo orçamentário, constituindo-se ao mesmo tempo como circuito de processamento de interesses regulado pelos princípios de democracia representativa e circuito gerenciador das capacidades estatais, passa a ser a materialização concreta da convergência entre as dimensões ‘política’ e ‘econômica’ da atuação do estado.

Para tratar os diversos temas envolvidos na interação entre materialidade e seletividade do Estado, a tese foi organizada em três capítulos, buscando, inicialmente oferecer um panorama histórico do problema da movimentação de renda a partir do estado, discutindo os conceitos que se prestam à compreensão da natureza relacional do estado e sua articulação com o arranjo orçamentário, e, finalmente, realizando um estudo sobre a evolução desta movimentação em estados selecionados conforme a abordagem da materialidade institucional. Assim, o *Capítulo 1* apresenta histórico sintético da evolução da movimentação de renda a partir dos Estados desde o século XIX, levando em conta o crescimento das despesas governamentais, o processo de diversificação de atribuições do Estado e o desenvolvimento do arranjo orçamentário.

O *Capítulo 2* começa analisando como a natureza relacional do Estado se articula com sua materialidade institucional, a partir das formulações de Poulantzas. Em seguida, mostra como o orçamento público constitui o processo dinâmico desta materialidade, visando esclarecer sua importância para o processo de condensação da materialidade do Estado Capitalista. Prossegue discutindo os fundamentos e limites do conceito de seletividade estrutural em Poulantzas, assim como de sua conceituação enquanto *seletividade estratégica* pela abordagem estratégico-relacional, segundo as formulações de Bob Jessop. Ao final,

reconstruímos o significado da seletividade estratégica do Estado a partir da movimentação de parcela da renda no circuito capital-dinheiro, descrevendo os circuitos negociais orçamentários envolvidos e mostrando o significado do *princípio de desconexão do valor de uso na gestão das finanças públicas*, que se propõe a caracterizar as consequências da separação entre os processos de tributação e alocação de recursos para a dinâmica das finanças públicas.

O *Capítulo 3* destina-se a problematizar a periodização do capitalismo proposta pela *Teoria da Regulação*, a partir dos conceitos ‘regime de acumulação’ e ‘modo de regulação’. Na sequência, discutimos como Jessop se apropria desses conceitos no âmbito da abordagem estratégico-relacional e descrevemos a periodização que faz a partir da caracterização do *Estado Nacional Keynesiano de Bem Estar* e do *Regime Pós-Nacional Schumpeteriano de Concorrência*. O capítulo prossegue com a crítica à utilização do ‘fordismo’ como critério central para periodização da evolução do Estado Capitalista. Em resposta a estas limitações, são apresentados conceitos baseados na distribuição da movimentação da renda a partir do estado, para o estabelecimento de padrões históricos de materialidade. Como conclusão, realizamos a análise da evolução desses padrões nos Estados Unidos e Reino Unido desde o início do século XX, assim como em um conjunto de países selecionados da *Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE* nas últimas três décadas.

## **CAPÍTULO 1. CRESCIMENTO E DIVERSIFICAÇÃO DE DESPESAS NO ESTADO CAPITALISTA**

### **1.1. INTRODUÇÃO**

A natureza da atuação do Estado ao longo da história do desenvolvimento capitalista tem sido tema controverso na análise econômica. “Poucos, provavelmente, negariam ao Estado um papel vital no processo econômico, porém há ainda muitos para os quais o Estado deveria ficar fora da teoria econômica” (Sweezy, 1967:269). Independente das controvérsias analíticas, é indiscutível que o Estado Capitalista passou por profundas transformações materiais ao longo dos últimos dois séculos. Sua institucionalidade se remodelou e suas funções se ampliaram, levando-o a assumir novos e cruciais papéis para a integração social e a produção de riquezas. De uma instituição marcadamente composta por um exército e por uma elite burocrática orientada inicialmente por fidelidades políticas, o Estado Capitalista tornou-se uma instituição prestadora de serviços socialmente imprescindíveis e promotora sistemática de movimentação da renda disponível para lograr condições de funcionamento do mercado, organizada em torno de diversos processos de trabalho especializados, que, na maioria dos países, constitui o maior empregador individual, movimentando quase 50,0% da renda gerada.

A caracterização da evolução do sentido de atuação do Estado Capitalista, por sua vez, é um desafio. Quando buscamos examinar a evolução dos estados, os acontecimentos se perdem em um labirinto de revoluções, guerras, períodos de progresso e crise, conflitos entre classes sociais, nações, confrontos entre diretrizes de partidos, que se movem sob um aparente caos de desenvolvimento econômico e social contraditório. De fato, a natureza dos estados é fruto do enfrentamento histórico concreto de interesses para a criação das condições de reprodução material dos indivíduos. Cada estado trilhou sua própria história e que, naturalmente, se desdobra em dimensões políticas, econômicas e culturais peculiares a cada um, enformando sua inserção igualmente característica no processo geral de acumulação capitalista. Mesmo assim, apesar das particularidades históricas contingentes que geraram soluções específicas em cada um deles, a dinâmica estrutural que se consolidou historicamente no âmbito do estado capitalista, envolvendo a movimentação de parcela da renda gerada a partir do mercado como racionalidade para enfrentamento das necessidades de reprodução do trabalho e do capital e integração social, nos permite delinear três evidências empíricas próprias a todos, que possibilitam a caracterização de um sentido comum de sua atuação no processo de acumulação de capital ao longo dos últimos dois séculos. Em primeiro lugar, as despesas

governamentais cresceram de modo contínuo ao longo de quase dois séculos. Em segundo, as finalidades de ação dos estados se diversificaram concomitantemente, comungando sentidos teleológicos similares. E, em terceiro lugar, o orçamento público, enquanto arranjo institucional específico para a administração de receitas em despesas governamentais, tornou-se o instituto central para a movimentação da renda privada a partir do Estado e promoção de sua redistribuição e redirecionamento.

## 1.2. CRESCIMENTO DAS DESPESAS GOVERNAMENTAIS

As despesas governamentais vêm crescendo continuamente desde o século XIX, quando ainda eram pouco significativas. Naquele período, as tarefas demandadas ao Estado para a reprodução ampliada do capital se restringiam basicamente à proteção e criação de condições para a expansão territorial dos mercados, de modo que pode se dizer que "os objetivos imediatos [dos gestores públicos] - aumentar a eficiência interna, eliminar a venalidade e o favoritismo - destinavam-se somente a permitir aos governos centrais funcionar de um modo melhor, preferencialmente mais barato" (Webber e Wildavsky, 1986:356). De todo modo, "a tributação foi uma questão vital para todas as nações durante o século XIX", em busca de se superar "uma longa história de tributação punitiva encerrada abruptamente por revolução estabelecendo governo legislativo" e diante da "necessidade de uma receita estável" (Webber e Wildavsky, 1986:332-333). Apesar disto, embora o desenvolvimento econômico que iria se verificar no período 'aumentasse a riqueza, ampliasse a base de recursos e criasse estruturas institucionais para formas mais produtivas de tributação, tornando factíveis impostos sobre mercados e imposto sobre a renda' (Webber e Wildavsky, 1986:333), "as pequenas taxas pagas por transações privadas com governo (permissões para importação e exportação, taxas de passaporte e visto) (...) assim como impostos especiais (*excise taxes*) sobre tabaco e bebidas alcólicas, originalmente impostos sobre o consumo de luxo impostos oportunisticamente" (Webber e Wildavsky, 1986:334) ao longo dos séculos anteriores, ainda persistiriam como principal fonte de receita. Na Inglaterra, por exemplo, onde houve instituição do imposto de renda durante as *Guerras Napoleônicas* e, depois, esforço para sua continuidade em 1839, os impostos aduaneiros e os impostos especiais sobre o consumo (*Gráfico 1*) respondiam, em 1825, por 77% do total das receitas, vindo a reduzir sua importância de forma oscilante até chegar em 1890 representando ainda 50% das disponibilidades. Na *Alemanha*, em que os impostos diretos sobre pessoas, produção agrícola e propriedades nos distritos rurais desfrutavam de relevância social, aqueles impostos, tal como no *Estado inglês*, mantiveram-se como a principal fonte de financiamento do Estado,

tendo sido responsáveis em 1875 por 95% dos recursos públicos arrecadados. Na *França*, eles representavam uma fatia importante da arrecadação tributária no final do século (28%), ainda que, porém, bem menor do que nos outros dois países.

Além disto, é preciso considerar que a capacidade de então dos estados de geração de riqueza era incipiente, o que implicava uma base proporcionalmente limitada para incidência tributária. Até esta época, "o crescimento tanto da população quanto da produção eram bem menores do que nos tempos modernos", podendo-se considerar que "até 1800 ou talvez 1750, nenhuma sociedade havia experimentado um crescimento sustentado da renda per capita", prevalecendo "em todas as sociedades, a renda per capita (...) estagnada em cerca de US\$ 400 a US\$ 800 por ano" (Lucas, 2004:s/n). Com a *Revolução Industrial*, o pleno assalariamento do trabalho e a disseminação da produtividade crescente devido à maquinofatura do processo produtivo levaram a que, no século XIX, o diferencial do crescimento entre população e produção, que até 1800 supunha-se mais ou menos constante, acelerasse-se "drasticamente", em razão do maior ritmo de crescimento da produção, fazendo com que, em 1900, "a renda mundial per capita [chegasse a] US\$ 1.000 por ano" (Lucas, 2004:s/n). Assim, com as condições para financiamento do Estado favorecidas pela vitalidade de produção de excedente, no final do século XIX, as despesas realizadas pela maioria dos principais Estados ocidentais representavam, em média, cerca de 10,0% do *Produto Interno Bruto* (Tabela 1.1). Alguns países registravam movimentações superiores de recursos públicos tais como *Suíça* (16,5%) e *Itália* (13,7%) e outros se situavam abaixo da média disponível como no caso da *Suécia* (5,4%), dos *Estados Unidos da América* (7,3%) e a própria *Grã-Bretanha* (9,4%), que foi o berço das transformações econômicas no período.

Durante a primeira metade do século XX, o crescimento das despesas governamentais foi demarcado por três importantes acontecimentos, envolvendo a consolidação da identidade dos estados nacionais e o enfrentamento da crise de acumulação capitalista, que lançaram as bases gerais do sentido que a movimentação de recursos pelos Estados viria a seguir: a *Primeira Guerra Mundial*, a *Grande Depressão de 1929* e a *Segunda Guerra Mundial*. Paralelamente, a capacidade dos Estados de gastar foi suportada pela diversificação das alternativas tributárias e pela prevalência do processo de expansão do excedente. Impulsionados pelos novos processos industriais de acumulação de capital do período e pela renovação contínua do processo de trabalho, nos primeiros 60 anos do século XX, a taxa anual média de crescimento do produto dos países em geral foi de 2,4%, contra "1,0% para todo o século 19, e de um terço de 1 por cento para o século 18" (Lucas, 2004:s/n). Neste contexto de prosperidade, como

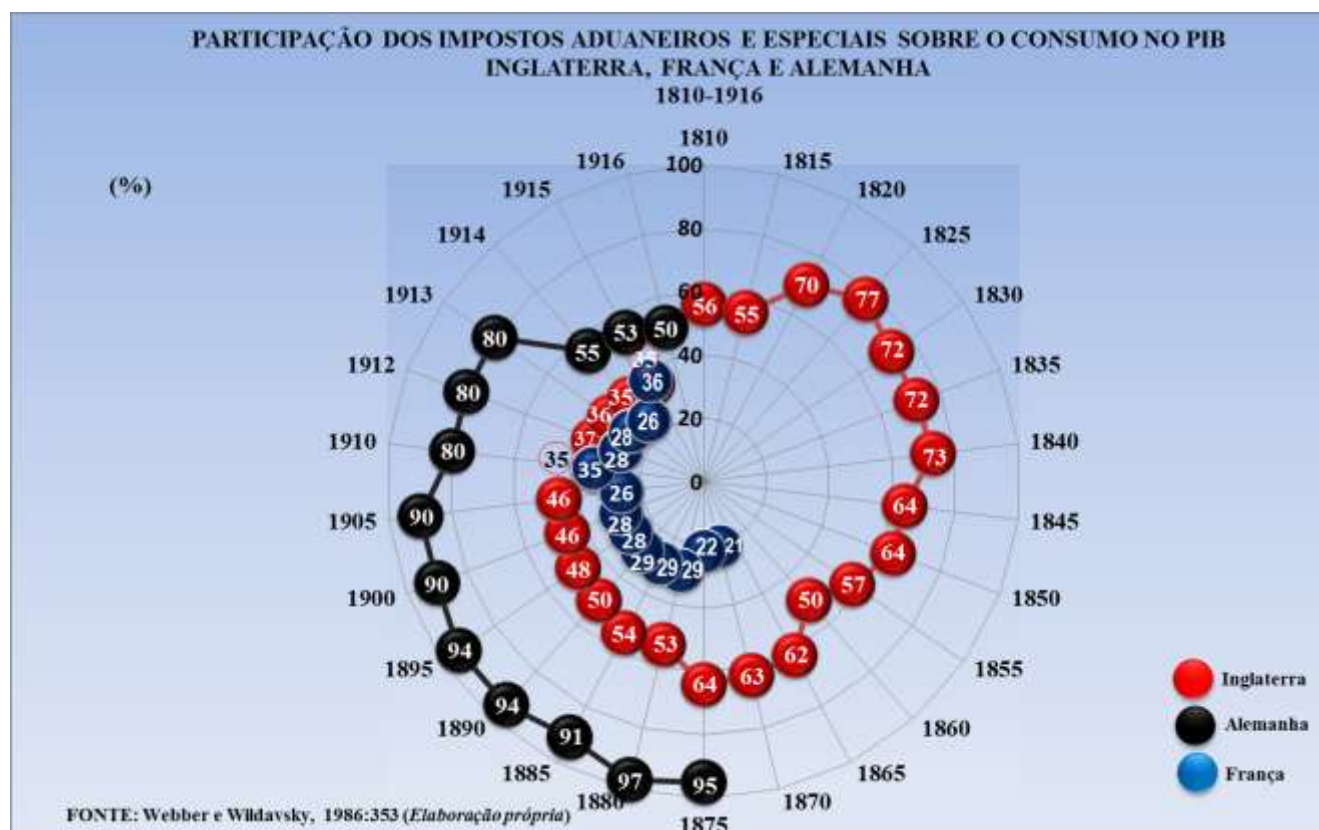
**TABELA 1.1**  
**GASTOS GOVERNAMENTAIS**  
**PAÍSES SELECIONADOS**  
**1870-2009 (\*)**

PAÍSES	(% do PIB)									
	1870	1913	1920	1937	1960	1980	1990	2000	2005	2009
Áustria	10,5	17,0	14,7	20,6	35,7	48,1	38,6	52,1	50,2	52,3
Bélgica	n/d	13,8	22,1	21,8	30,3	58,6	54,8	49,1	52,0	54,0
Grã-Bretanha	9,4	12,7	26,2	30,0	32,2	43,0	39,9	36,6	40,6	47,2
Canadá	n/d	n/d	16,7	25,0	28,6	38,8	46,0	40,6	39,2	43,8
França	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	46,1	49,8	51,6	53,4	56,0
Alemanha	10,0	14,8	25,0	34,1	32,4	47,9	45,1	45,1	46,8	47,6
Itália	13,7	17,1	30,1	31,1	30,1	42,1	53,4	46,2	48,2	51,9
Japão	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32,0	31,3	37,3	34,2	39,7
Países Baixos	9,1	9,0	13,5	19,0	33,7	55,8	54,1	44,2	44,8	50,0
Espanha	n/d	11,0	8,3	13,2	18,8	32,2	42,0	39,1	38,4	45,8
Suécia	5,7	10,4	10,9	16,5	31,0	60,1	59,1	52,7	51,8	52,7
Suíça	16,5	14,0	17,0	24,1	17,2	32,8	33,5	33,7	37,3	36,7
Estados Unidos	7,3	7,5	12,1	19,7	27,0	31,4	33,3	32,8	36,1	42,2
<b>Média</b>	<b>10,4</b>	<b>12,7</b>	<b>18,4</b>	<b>23,8</b>	<b>28,4</b>	<b>43,8</b>	<b>44,7</b>	<b>43,2</b>	<b>44,1</b>	<b>47,7</b>

FONTE: Vito Tanzi e Ludger Schuckneck, FMI, OCDE *apud* The Economist, 2012

(\*) 1870-1937: governo central; 1960-2009: governo total

**GRÁFICO 1.1**



“extensão das políticas fiscais do século XIX”, que se voltaram para a exploração desta nova base de riquezas, em estados capitalistas relevantes no período, “a tributação indireta respondia por 50-60 por cento das receitas na França e Alemanha, e por 70 por cento na Suécia”, complementadas pelas receitas das obrigações alfandegárias, que, “com o aumento do protecionismo durante os anos 20, contribuíram com uma importante parcela das receitas tributárias- mais ou menos 10% na França, Alemanha e Grã-Bretanha e perto de 20% na Suécia e nos Estados Unidos” (Webber e Wildavsky, 1986:452).

A *Primeira Guerra Mundial* provocou a elevação intempestiva das despesas governamentais, cujo patamar, na sequência se manteve<sup>4</sup>. “Mais de 70% do aumento dos gastos pagou por armas e equipamentos” (Webber e Wildavsky, 1986:437), mas vários benefícios sociais foram também introduzidos no contexto. “O governo francês ofereceu auxílio financeiro às famílias vítimas da guerra, provisionou fundos para órfãos e feridos de guerra e criou unidades de reabilitação para veteranos incapacitados”, iniciativas que, alguns anos após a guerra (1928), por pressão social para sua expansão, consolidaram-se em um programa de seguridade social (Webber e Wildavsky, 1986:439). Na Inglaterra, “o governo de coalizão no período de guerra criou um novo, centralizado *Ministério da Saúde*, e, em 1916, estabeleceu um *Ministério da Reconstrução*” que, embora tenha tratado de “quase todo aspecto da sociedade”, viu todas suas proposições ignoradas. Isto, porém, gerou ambiente favorável para expansão dos programas sociais, levando, em 1920, à ampliação da cobertura dos seguros saúde e desemprego e à criação de um novo programa de subsídio habitacional, que “elevou as despesas de bem estar social 4 (quatro) vezes em relação ao nível pré-guerra” (Webber e Wildavsky, 1986:441). Mesmo nos *Estados Unidos*, onde, até a *Primeira Guerra*, “pensões para veteranos eram a única assistência federal que os cidadãos podiam reivindicar”, o ambiente social gerado pelas sequelas da guerra favoreceu a disseminação o pagamento de compensação mandatória para trabalhadores por morte e acidente do trabalho, criada em 1912, que, porém, foi, de fato, efetivada, em 1920, quando 41 estados e o próprio governo federal a adotaram (Webber e Wildavsky, 1986:443).

Os esforços tributários não foram, por sua vez, suficientes para financiar as despesas durante a *Primeira Guerra*, levando ao endividamento generalizado dos países. Na *França*, onde se havia instituído o imposto de renda em 1913 cuja efetivação foi adiada com a guerra, sem a instituição de impostos de guerra adicionais, “entre 1914 e 1919, a receita tributária cobriu somente 16,5% da despesa, enquanto o restante foi custeado com empréstimos”, na sua maior parte de natureza flutuante, que, diante da insuficiência da receita de tributos para pagamento dos serviços da dívida de curto prazo, resultou na emissão inflacionária de moeda (Webber e

Wildavsky, 1986:438). Os britânicos pagaram o enfrentamento do conflito com a cobrança de *imposto de renda* cuja receita, ao final da guerra, "produziu quatro- quintos (83 por cento) das receitas totais". Apesar disto, tiveram igualmente de recorrer ao endividamento, cujo "serviço da dívida consumiu um quinto dos orçamentos do período de guerra" (Webber e Wildavsky, 1986:440). O *Estado Norte-Americano* enfrentou o financiamento da guerra buscando dinamizar o imposto de renda sobre corporações criado em 1909 e o imposto de renda sobre pessoa física instituído em 1913, assim como com a cobrança de adicional de imposto sobre consumo de bens de luxo a partir de 1914. Contudo, "a expansão das receitas federais, (cujos tributos per capita se elevaram de 23\$ em 1913 para 75\$ em 1919) não foi capaz de cobrir as despesas", de modo que "o governo teve de pagar a maior parte de suas despesas com guerra (cerca de 70 por cento) por meio do endividamento" (Webber e Wildavsky, 1986:442)

Nesta perspectiva, vemos que, no início do século XX, as despesas governamentais dos países selecionados chegaram a atingir, em média, 12,7% do Produto Interno Bruto (*Tabela 1.1*), o que significou um crescimento acumulado de cerca de 22,0% durante 40 anos desde o final do século anterior. Estados como *Áustria* e *Suécia* registraram expressiva expansão no período, de, respectivamente, quase 70,0% e 100,0%, enquanto outros mantiveram seu comprometimento estável ou mesmo reduziram-no como no caso de *Estados Unidos*, *Japão* e *Suíça*. Após os efeitos da *Primeira Guerra Mundial*, os estados tiveram suas despesas elevadas cumulativamente em praticamente 45,0%, as quais passaram a corresponder, em média, a 18,4% do produto gerado. Todavia, na maioria dos países analisados, o incremento das despesas governamentais foi mais expressivo, superior à média, tal como na Grã-Bretanha (106,0%), Japão (78,3%), Itália (77,0%), Alemanha (69,0%), França (62,3%), EUA (61,3%), Bélgica (60,1%).

A *Grande Depressão* foi responsável pela expansão das despesas governamentais ao longo dos anos 30, ainda que de forma paradoxal, enfraquecendo a capacidade de arrecadação dos estados e, ao mesmo tempo, demandando gastos suplementares para recuperação do nível de atividade e proteção dos trabalhadores. Nos *EUA*, mesmo "tendo mantido a preferência por orçamentos equilibrados", com o *New Deal* para enfrentar o desemprego persistente, o *Presidente Franklin Roosevelt* "viu as despesas correntes [crescerem] como uma 'bomba de sucção'" (*pump priming*)<sup>5</sup>. O *Ato de Economia*, aprovado pela *Câmara de Deputados* durante os primeiros 100 dias de governo, "foi concebido para equilibrar o orçamento com receitas, as quais, cujos dois terços eram baseados em imposto de renda de pessoa jurídica e pessoa física, decaíram aproximadamente a cinquenta por cento entre 1930 e 1933". Mesmo neste contexto,



diversas novas agências governamentais destinadas a prover alimentação e vestuário a partir de subsídios federais para os estados (*Federal Emergency Relief Administration-FERA*), criar postos de trabalho por meio de emprego pelo governo federal (*Civilian Conservation Corps-CCC*) e implementar programas de trabalho de longo prazo (*Civil Works Administration-CWA* e *Work Progress Administration-WPA*) foram criadas. Além disto, em 1935, o *Social Security Act* foi promulgado e "em 1937 a *US Housing Authority* começou a operar incumbida de conceder empréstimos, e dar ajuda federal para sanear favelas e construir moradias de baixa renda", bem como foi ampliado o auxílio aos agricultores com o *Adjustment Act* de 1938, que criou a *Commodity Credit Corporation*, "destinada a estabilizar a renda dos fazendeiros por meio de estoques reguladores". A partir de 1938, as despesas militares foram retomadas, notadamente com o *Naval Construction Act*. Deste modo, "a despesa federal como um percentual do PIB triplicou (de 3,2% em 1929 para 9,7% em 1939), enquanto, durante o mesmo período, a receita nem ao menos dobrou (de 3,9% para 5,5%)". Em termos finalísticos, auxílio à agricultura, assistência social, assistência ao trabalho e trabalhos públicos consumiram 25% das despesas orçamentárias em 1933, 50% em 1936 e mais de 50% em 1939 (Webber e Wildavsky, 1986:453-456).

Em outros três importantes estados europeus (*Grã-Bretanha, França e Alemanha*), as formas de enfrentamento das consequências da *Grande Depressão* tiveram implicações distintas para o nível de suas despesas governamentais. As despesas do *Estado Britânico* com programas sociais expandiram-se igualmente de modo significativo tal qual nos *Estados Unidos*. Entre 1920 e 1934, as despesas agregadas para pensão por idade mais do que duplicaram e o seguro desemprego elevou-se em um terço, embora as pensões em razão da guerra caíssem pela metade. Entre 1931 e 1934, a agricultura tornou-se fortemente subsidiada, principalmente com o *Wheat Act*, o *Import Duties Act*- ambos de 1932, e os *Agricultural Marketing Acts* de 1931 e 1932. No período, as receitas do imposto de renda e sobre o capital cresceram, tendo sido instituídos novos impostos sobre o comércio de gasolina e veículos automotores. Isto possibilitou orçamentos equilibrados entre 1933 e 1936, cenário interrompido com o início do rearmamento (Webber e Wildavsky, 1986:457-458).

Já na *França*, a principal iniciativa para enfrentamento das consequências da crise econômica no período ocorreu com o chamado "*Experimento Blum*" de 1936-37, que diz respeito ao conjunto de ações sociais implementadas pelo então primeiro-ministro *Léon Blum* com foco na interpretação de que "a causa raiz da depressão era a lacuna no poder de compra das pessoas e que o governo dando a elas dinheiro poderia reverter a estagnação econômica".

Contudo, embora tenham sido aprovados no período vários pontos de uma legislação social, diante da falta de iniciativas para incremento da receita pública e do aumento do déficit público, a *Frente Popular* que governava foi substituída pelo governo de *Édouard Daladier* (1938-1940), que reverteu diversas ações anteriores e "assumiu com um programa baseado no rearmamento", o qual "reduzindo o produto aos níveis correntes de consumo, resultou em políticas monetárias deflacionárias e reduziu as despesas governamentais" (Webber e Wildavsky, 1986:459-460 e 464).

Na Alemanha, em 1931, cerca de 30% da força de trabalho encontrava-se desempregada em virtude da *Crise de 29*. Com a ascensão de *Adolph Hitler* em 1933, foi implementado um programa econômico combinando "desonerações tributárias para a indústria privada para criar emprego subsidiado". Concomitantemente, nos dois primeiros anos de seu governo, "um amplo programa de trabalho público foi iniciado para a construção de aquedutos, ferrovias, prédios públicos e rodovias, estipulando que o trabalho deveria ser realizado quando possível de modo manual e não por máquinas e que os novos trabalhadores deveriam ser contratados a partir de listas de necessitados", o que representou gastos públicos em torno de 4,0% do PIB. Além disto, as burocracias estatal e partidária foram ampliadas com a contratação de trabalhadores em tempo parcial e implementados projetos habitacionais. O governo ainda criou o serviço militar obrigatório, que perseguiu fins similares ao CCC norte-americano. As despesas com armamentos, por sua vez, entre 1933 e 1938, elevaram-se de 4,0% para 20,0% do PIB. Deste modo, em 1933, o desemprego havia sido reduzido a um terço e, em 1936, "cortado virtualmente a zero". Este processo foi acompanhado pelo incremento da arrecadação tributária, que passou de 25,4% da renda nacional em 1932 para 29,5% em 1939, assim como foi financiado pelo endividamento conduzido estritamente pelas mãos do governo, que "reservava para si próprio o mercado de capitais para empréstimos de longo prazo, restringindo à iniciativa privada o autofinanciamento ou empréstimos de curto prazo" (Webber e Wildavsky, 1986:461-463).

Neste contexto, na segunda metade da década de 30, como resultado das políticas de superação dos efeitos da *Grande Depressão*, as despesas governamentais passaram a corresponder, em média, a 23,8% do Produto Interno Bruto (*Tabela 1*). Isto representou um incremento de 29,3% em relação ao nível de gastos estabelecidos após a *Primeira Guerra*. O percentual dos gastos do *Estado Norte-Americano* registrado naquela data (19,7%) ficou abaixo da média dos países considerados, mas apresentou o forte crescimento relativo acumulado de 62,8%, menor apenas do que o do *Japão* (71,6%). Por sua vez, o *Estado*

*Britânico* destinava, no mesmo ano, percentual superior (30,0%) à média verificada, registrando, porém, taxa de crescimento mais modesta (14,5%) em razão das reformas sociais realizadas nos períodos anteriores. Outros estados apresentaram pequena variação ou redução no peso relativo de suas despesas governamentais (*Bélgica, França e Itália*), mostrando os diversos cenários que resultaram do enfrentamento da *Crise de 29*.

A *Segunda Guerra Mundial* constituiu um evento extraordinariamente atípico, que elevou as despesas governamentais a patamares nunca mais registrados nos estados diretamente envolvidos. Ao final, o nível de gastos atingido não recuou aos níveis vigentes anteriormente, servindo para financiar o clima de 'guerra fria' que se sucedeu, assim como a reconstrução dos países após a guerra e absorver compromissos assistenciais igualmente herdados das consequências da guerra. Segundo dados do *Congresso Norte-Americano*, a preços de 2008, a *Segunda Guerra Mundial* custou US\$ 4,114 trilhões, montante, portanto, mais de 16 vezes superior aos custos da *Primeira Guerra Mundial*, que foram apenas de US\$ 253 bilhões (ver *Nota 108*). Ao contrário da *Primeira Guerra*, os norte-americanos enfrentaram o seu financiamento com um "alto nível de tributação sem precedentes". Diferentemente do conflito anterior, em que "os pagamentos de juros, em 1923, representaram 40 por cento da despesa total", o menor grau de endividamento fez com que, "em 1948, eles chegassem somente a 13,5 por cento". Assim, enquanto, "de 1931 a 1940, as receitas aumentaram somente 1,6 vezes, durante a guerra elas aumentaram oito vezes". O incremento da arrecadação tributária se deu com elevação da cobrança do imposto de renda, por meio da redução da faixa de renda sujeita à tributação, do aumento de alíquotas para as faixas de renda superiores e da instituição da obrigatoriedade de retenção do imposto na fonte pelos empregadores em 1942. Finda a guerra, as alíquotas retrocederiam, porém, não a níveis pré-guerra, tornando, desta forma, o imposto de renda um "imposto de massa" que viria se tornar o "bastião da expansão das instituições federais" norte-americanas no período seguinte. Do mesmo modo, o *Estado Britânico* enfrentaria a elevação de suas despesas nesta época com aumento da tributação. Enquanto, durante a *Primeira Guerra*, 30-35% dos gastos foram cobertos com receita tributária, na *Segunda Guerra*, ela foi responsável por 52 por cento das despesas, o que "significou um nível de tributação 3,4 vezes maior em 1946 do que em 1939" (Webber e Wildavsky, 1986:473-475).

No período pós-guerra, as despesas governamentais continuaram a crescer de modo progressivo, favorecidas pelo ambiente de geração crescente de excedente que se disseminou na segunda metade do século XX. Neste ambiente, as nações vivenciaram a consolidação da

mudança do paradigma de reprodução da existência material que passou de *rural* para marcadamente *urbano* e que passou a representar qualidade de vida superior para os indivíduos, ainda que sob a lógica predatória do desenvolvimento capitalista desigual. Entre 1960 e 2000, enquanto "a população mundial cresceu de cerca de 3,0 para 6,1 bilhões, a uma taxa anual de 1,7 por cento", "a produção mundial total [incluindo todos os continentes] cresceu muito mais rápido do que a população, de US\$ 6,5 trilhões em 1960 para 31 trilhões de dólares em 2000 (a preços de 1985)", o que representou um crescimento de cerca de 5 vezes em um período de 40 anos, ou seja, a uma taxa anual de expansão de 4,0%. Com isto, a renda per capita real no planeta "cresceu 2,3% ao ano, o que equivale a dizer que o padrão de vida do cidadão médio no mundo mais do que duplicou". Efetivamente, embora de modo geral, o produto tenha crescido, este crescimento capitalista ocorreu mantendo e reproduzindo uma desigualdade de renda entre os estados, "sem precedentes na história da humanidade", de modo que "os países mais pobres, em 1990, tinham renda per capita de cerca de US\$ 1.000 por ano, em comparação com a média dos EUA US\$ 18.000: um fator de 18" (Lucas, 2004:s/n).

Este desenvolvimento capitalista resultou em um processo de intensa urbanização, o que representou, correlatamente, a ampliação da população assalariada de trabalhadores e, portanto, da base dinâmica para a incidência tributária. De acordo com a *Organização Mundial da Saúde – OMS* ([http://www.who.int/gho/urban\\_health/situation\\_trends/urban\\_population\\_growth\\_text/en/](http://www.who.int/gho/urban_health/situation_trends/urban_population_growth_text/en/)), na primeira década do século XX, "2 em cada 10 pessoas viviam em uma área urbana". Em 1960, cerca de 33,0% das pessoas viviam em uma cidade. Em 1990, pouco menos de 40% da população mundial era urbana, e desde 2010, mais de metade de todas as pessoas vivem em uma área urbana. Entre 1950-1975, a taxa de crescimento da população urbana foi de cerca de 4%, mas a projeção para 2025-2050 é de 1,55% ao ano, o que significa que, "em 2030, 6 em cada 10 pessoas vão viver em uma cidade, e, em 2050, essa proporção vai aumentar para 7 em cada 10 pessoas".

Apesar das iniquidades geradas pelo processo de acumulação capitalista, o crescimento econômico resultou na melhoria em geral da qualidade de vida, fruto das conquistas tecnológicas, assim como justamente de políticas públicas de saneamento, saúde, abastecimento, assistência etc no período, como aponta a melhoria considerável da expectativa de vida ao nascer no mundo no último meio século. No início do século XX, a expectativa de vida era apenas de 31 anos. Dados das *Nações Unidas-ONU* (*Gráfico 1.2*) mostram que, em 50 anos, a esperança média de vida aumentou em mais de vinte anos. Mulheres e homens nascidos no início da década de 1950 poderiam esperar viver, em média,

pelo menos 46,6 anos, enquanto os nascidos entre 2005 e 2010 podem atingir uma idade média de 67,6 anos, o que, evidentemente, viria impactar o nível de gastos públicos, sobretudo, com *saúde*. O desenvolvimento capitalista desigual se manifesta evidente, quando observamos a situação dos países segundo as faixas de renda. Embora todos tenham vivenciado melhorias, a lacuna na última década entre a expectativa de vida da população em regiões desenvolvidas (77,1 anos) e os das regiões mais pobres (55,9 anos) é de mais de 20 anos, enquanto entre a das regiões em desenvolvimento (67,7 anos) é de cerca de 10 anos.

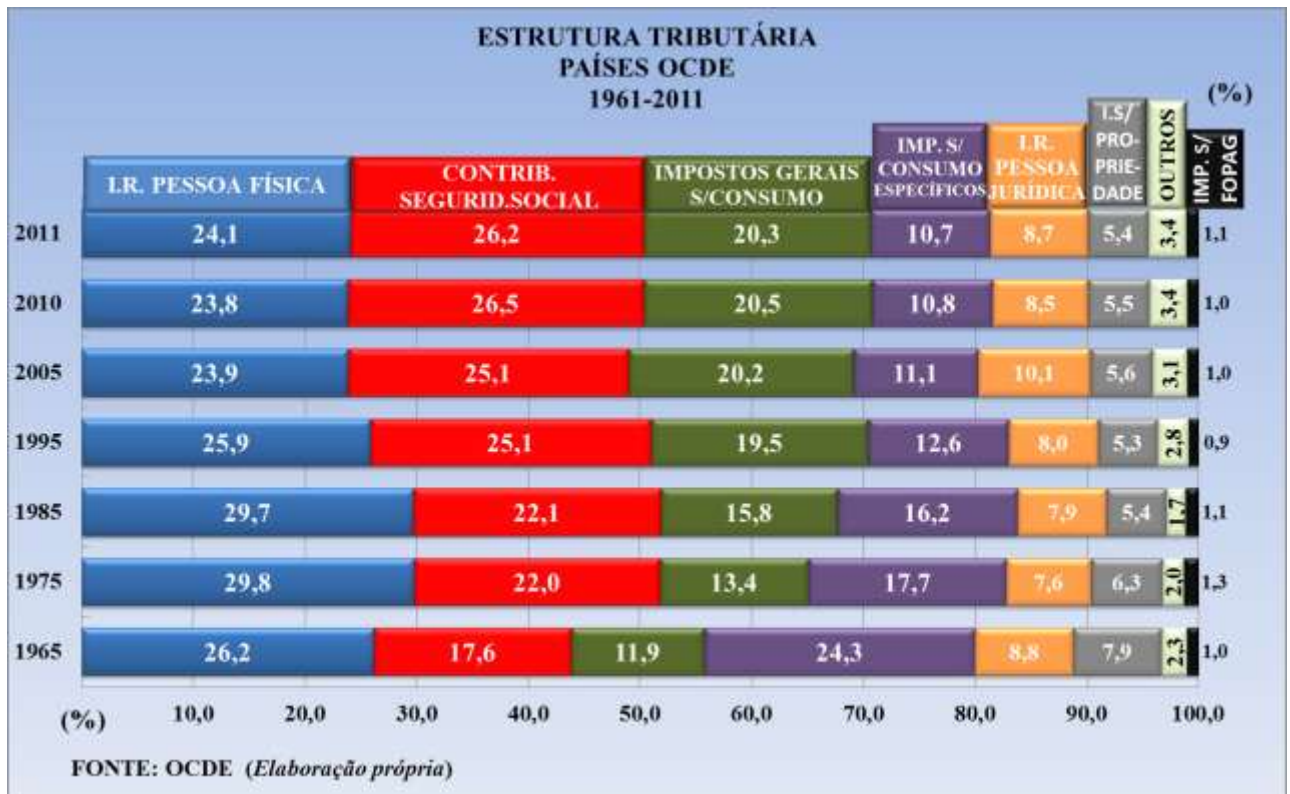
Neste cenário, de modo geral, as receitas tributárias cresceram incessantemente até os anos 80. Desde o fim da *Segunda Guerra* até 1975, "em apenas duas democracias da *OECD* - *Itália* e *Nova Zelândia*, a receita realmente decaiu como percentual do PIB", tendo, neste caso, crescido rapidamente entre 1955 e 1960 e caído nos 5 anos seguintes. De modo geral, "a carga tributária cresceu, em média, entre 5 e 10 por cento na maioria das democracias" (Webber e Wildavsky, 1986:521). A crise de acumulação dos anos oitenta, entretanto, desacelerou o crescimento em curso e levou os estados a acumular desequilíbrios fiscais, o que gerou a implementação de programas de contenção de despesas públicas e recuperação econômica, que, no final dos anos 80, acabaram consolidados enquanto a doutrina do *Consenso de Washington*.

Como exemplo das iniciativas no período quanto à receita tributária no enfrentamento da crise, entre 1970 e 1990, o *Estado Norte-Americano*, no âmbito federal, editou 17 legislações alterando a tributação no país. Destas, conforme relatório do *Escritório de Análise Tributária (Office of Tributary Analysis-OTA)* do *Departamento do Tesouro*, 10 (dez) representaram aumento da carga tributária e as demais, redução. Contudo, enquanto o impacto das iniciativas de aumento resultou ao longo dos dois primeiros anos de suas vigências em elevação acumulada da carga tributária equivalente a 5,90% do PIB, o impacto das reduções diminuiu, no mesmo conceito, a carga em -9,6%, o que constitui uma redução líquida média de -3,7%. Dentre as legislações editadas, destaca-se a *Lei Tributária de Recuperação Econômica (Economic Recovery Tax Act - ERTA)* aprovada em 1981 durante o governo republicano do *Presidente Reagan* (1981-1989), que, dentre outros benefícios, implicou a redução média de 23% nas alíquotas de imposto individual, sendo que a alíquota superior caiu de 70% para 50% e o imposto sobre ganhos de capital foi reduzido de 28% para 20%. Este foi o maior corte de impostos nos últimos 35 anos, tendo seu efeito sido mais do que duas vezes maior em valores constantes (US\$ 445,6 bilhões a preços de 1992 em 4 anos) do que qualquer outra lei fiscal pós-1967, chegando, no impacto anteriormente descrito a representar diminuição de

GRÁFICO 1.2



GRÁFICO 1.3



-3,82% do PIB nos dois primeiros anos de sua vigência e de -11,5% levando-se em conta quatro anos. Neste período, é necessário também salientar a *Lei da Receita (Revenue Act)*, editada, em 1978, no governo democrata *Jimmy Carter* (1977-1980) como o segundo maior corte de impostos do período em termos de percentagem do PIB (-3,32% em quatro anos) (Tempalsky, 2006:8, 12 e 17).

O crescimento das despesas governamentais no pós-guerra se ancorou na expansão da receita tributária, tendo a alternativa de financiamento por endividamento se reduzido sensivelmente até os anos 70<sup>6</sup>. A receita tributária se ancorou na cobrança de imposto de renda de pessoa física, mas efetivamente se expandiu a partir dos impostos sobre o consumo em geral. De fato, o imposto de renda cresceu até meados dos anos setenta, quando chegou a representar, no caso dos países da *OCDE*, 29,7% da carga tributária (*Gráfico 1.3*). Entretanto, o imposto sobre o consumo aumentou continuamente sua representatividade, passando de 11,9% para mais de 20,0% no início do século XXI. Este crescimento se deu a partir da disseminação da cobrança do imposto de valor adicionado sobre o consumo (*Value Added Tax-VAT*) desde sua implantação na *França* em 1954 com apoio do *Fundo Monetário Internacional-FMI* em substituição ao imposto sobre o consumo final<sup>7</sup>. No período, decaiu a importância dos *excise taxes* (*impostos especiais sobre consumo*) e dos *impostos sobre propriedade*. A receita de *contribuições para seguridade social* aumentou sensivelmente (de 17,6% para 26,2%) no período, denotando o crescimento vinculado das despesas governamentais com transferências previdenciárias no período.

Os dados disponíveis para países selecionados mostram, então, que as despesas governamentais cresceram cumulativamente de forma expressiva, em média, 54,2%, passando de 28,4% em 1960 para 43,8% do PIB em 1980 (*Tabela 1.1*). Alguns estados protagonizaram crescimentos superiores como a *Suécia*, cujos gastos públicos chegaram a consumir 60,1% da riqueza do país, o que configurou em duas décadas cerca de 94,0% de expansão acumulada. *Bélgica* e *Países Baixos* alcançaram também alta movimentação de recursos a partir do Estado, na devida ordem, 58,0% e 55,8% do Produto Bruto. Outros estados registram forte expansão de suas despesas como *Espanha* (71,2%), *Japão* (82,9%), *Suíça* (90,7%), mas chegaram aos anos oitenta destinando um montante abaixo da média geral- pouco mais de 32,0% de suas riquezas para tanto.

A década de 80, conforme já mencionado, foi de enfrentamento da crise dos anos 70, por meio, principalmente, da redução dos gastos públicos. Mesmo assim, apesar dos esforços intensivos, a participação das despesas governamentais no PIB elevou-se, na média, para

44,7% (Tabela 1). A maioria dos estados analisados (7) registrou, por sua vez, redução. Na *Grã-Bretanha*, onde o governo de *Margareth Thatcher* (1979-1990) protagonizou a difusão das principais diretrizes de ajuste fiscal do período, as despesas governamentais foram reduzidas entre 1980 e 1990 de 43,0% para 39,9%, o que representou um decréscimo de - 7,2%. Como tal, seguiram *Áustria*, *Alemanha*, *Bélgica*, *Japão*, *Países Baixos*, *Suécia*. Os *EUA*, por outro lado, elevaram suas despesas de 31,4% para 33,3%, assim como o *Canadá* de (38,8% para 46,0%), *França* (46,1% para 49,8%), *Itália* (42,1% para 53,4%) e *Espanha* (32,2% para 42,0%) e *Suíça* (32,8% para 33,5%).

Na verdade, a cultura gerada pelas políticas de ajuste prosseguiria nas décadas seguintes, inibindo o ritmo de crescimento dos gastos públicos. Dados da última década do século passado e da primeira década do século XXI para o conjunto de países da *OCDE* (Tabela 1.2) mostram que a participação relativa média das despesas governamentais em relação ao *Produto Interno Bruto* oscilou em torno dos 40,0% nos últimos 20 anos e, atualmente, corresponde, em média, a 42,6%. Em países como *França*, *Bélgica*, *Itália*, *Áustria*, *Dinamarca*, *Suécia* e *Finlândia*, elas representam atualmente mais de 50,0%. De fato, o conjunto dos países da *Área do Euro* se aproxima desta faixa de comprometimento (48,3%). No início dos anos noventa, esta participação foi superior à metade do PIB em alguns países (*Alemanha*, *Canadá*, *Israel*, *República Tcheca* e *Noruega*), e superou a 60,0% na *Dinamarca*, *Suécia* e *Finlândia*. Entretanto, as políticas de ajuste fiscal geradas a partir da crise dos anos 70 produziram seus efeitos durante os anos 90, quando a participação relativa daquelas despesas nos países em geral reduziu-se, em média, em cerca de 10,0%, caindo entre 1993 e 1995 de 42,9% para 38,9%, como fruto de políticas de ajuste fiscal. A partir daí, voltaram a se elevar gradualmente até atingir, em 2009, o patamar de 44,9%, correspondendo a um crescimento de 15,4%, época em que as consequências da *Crise do Subprime*- que se instalou desde 2007 devido à sobrevalorização de títulos derivados de empréstimos originados no sistema hipotecário norte-americano (*subprime*) e se alastrou para os demais papéis do sistema financeiro internacional, obrigaram os estados a ampliar suas despesas com políticas contracíclicas para enfrentar seus efeitos.

Ora, a descrição histórica sintética feita até aqui sobre o crescimento contínuo das despesas governamentais verificado, nos últimos mais de 100 anos nos estados de forma geral pode ser vislumbrada de modo mais direto e consistente, ao compararmos a trajetória do *Reino Unido* e dos *Estados Unidos da América*. Enquanto principais economias capitalistas no início e ao longo do século XX, que, por sua vez, oferecem uma série completa de dados desde o final do





(respectivamente, 33,1% e 22,4%) e da *Primeira* (56,6% e 29,3%) e *Segunda* (70,3%, e 53,0%) *Guerras Mundiais*. Como solução da crise fiscal dos anos setenta, o *Estado Britânico* reduziu suas despesas a partir de 1975. No *Estado Norte-Americano*, a política de contingenciamento apresentou seus efeitos um pouco mais tarde, a partir de 1983. Com isto, houve efetivamente um recuo do patamar britânico de despesas governamentais para a posição norte-americana ao final da década de oitenta, quando praticamente se igualaram. A trajetória ascendente de gastos, todavia, continuou em ambos estados nas décadas seguintes, com o *Reino Unido* continuando a se manter em patamar superior ao dos *Estados Unidos*, porém a uma distância muito mais próxima entre ambos.

Do mesmo modo, comparando o crescimento da renda *per capita* gerada e os dispêndios governamentais *per capita*, vemos que a necessidade de redirecionamento e redistribuição da riqueza gerada a partir do estado foi superior ao esforço para produção por indivíduo em ambos os estados (*Gráfico 1.5 e 1.6*), assim como o crescimento das despesas foi correlato e mais sustentado do que aponta a evolução da participação das despesas governamentais no *Produto Interno*, envolvendo igualmente taxas decrescentes ao longo dos sucessivos períodos durante de mais de um século. Inicialmente, tanto nos *Estados Unidos* quanto no *Reino Unido*, os estados desempenharam esforço equivalente para redirecionar a renda tal qual para produzir riqueza desde o final do século XIX até a *Primeira Guerra Mundial*. Daí até a *Segunda Guerra*, porém, apresentaram comportamento distinto. Após o fim do conflito em 1918, o *Estado Britânico*, embora tenha diminuído suas despesas, ficou em um patamar de redirecionamento da renda muito superior ao do período anterior e igualmente superior ao crescimento da renda *per capita*. Assim, em 1920, os dispêndios *per capita* a partir do estado em valores constantes de 2008 situavam-se em 255,27, comparados ao realizado em 1900, sendo que, em 1914, eles foram de apenas 128,98 (*Gráfico 1.6*). O PIB *per capita* encontrava-se no início desse mesmo período em 112,39 tendo chegado ao seu final desacelerado para 106,26. Já para o *Estado Norte-Americano*, a *Primeira Guerra* representou menor impacto no esforço de redirecionar a renda. Em 1914, seus gastos por cidadão foram de 125,12 tendo passado para 191,47 em 1920, tomando-se como referência o ano de 1900 a preços de 2005 (*Gráfico 5*). No mesmo período, o PIB *per capita* passou de 102,34 para 116,91. Somente, a partir da década de 30, com a *Grande Depressão*, este esforço foi efetivamente vitalizado.

Com efeito, após a *Segunda Guerra*, verificou-se um descolamento expresso entre o ritmo de crescimento produtivo e o ritmo (re) alocativo promovido a partir dos dois estados, que demonstra que a necessidade de redirecionar a renda gerada foi superior ao esforço produtivo.

Contudo, as despesas governamentais *per capita* cresceram, porém a taxas mais modestas, no início do século XIX. Entre 1900 e 1917, as despesas *per capita* nos *EUA* registram uma taxa de crescimento médio anual de 0,71%. O menor montante após a *Primeira Guerra* foi em 1923, quando se destinava 188,22 comparativamente ao ano de 1900 (base 100). Desde então até antes da *Grande Depressão* em 1929, o crescimento médio anual foi de 1,78%. Como resultado do enfrentamento da *Crise de 29*, as despesas governamentais por cidadão cresceram nos *EUA* entre 1930 e 1941, em média, 6,84%.

A partir do final da *Segunda Guerra*, ambos os estados registraram taxas de crescimento das despesas governamentais *per capita* mais agressivas do que a verificada na produção por cidadão. Logo após o final do conflito, as despesas decaíram até 1948, chegando ao índice de 593,78 em contraposição ao mais alto desde então atingido em 1945 (1737,56). Daquele ano até 1972, a expansão média anual registrada foi de 4,26%. Com as diretrizes de ajuste fiscal, a despesa governamental *per capita* caiu nos anos de 1973 e 1974, mas, mesmo assim, continuou a crescer no período subsequente. Somente em 1993, ocorreu uma pequena desaceleração (-0,27%) em relação ao ano anterior. Considerando até o início da *Crise do Subprime* em 2007, isto constituiu um desempenho médio anual de 2,45% desde 1974, ano de menor gasto *per capita* no período.

Já no *Reino Unido*, entre 1900 e 1914, o crescimento dos dispêndios governamentais *per capita* médio por ano foi 1,83%, ritmo superior ao norte-americano. Os efeitos da elevação de despesas com a *Primeira Guerra* foram persistentes. Em 1920, elas caíram para 255,27, tendo no auge da guerra atingido 517,46. Este nível, entretanto, era praticamente duas vezes superior ao vigente antes do conflito em 1914 (128,98). Até 1924, o patamar dessas movimentações demonstrou, de forma relutante, tendência ao decréscimo, chegando a elevar-se pontualmente em 1922 (258,56). A partir de 1925 até 1939, eles iriam crescer sem saltos significativos devidos, por exemplo, à *Grande Depressão*. A taxa de crescimento médio anual neste período de 2,09% seria, por sua vez, superior à do período anterior à *Primeira Guerra*. O alto nível de *gastos per capita* estabelecido com a *Segunda Guerra* se desacelerou até 1949 (388,32). A partir daí, retornou ao crescimento continuado até 1975 (912,69), quando se verificou, por dois anos sucessivos, a redução das *despesas per capita* (1976 = 897,63 e 1977 = 834,84). O crescimento médio anual neste período foi de 3,34% igualmente abaixo do

GRÁFICO 1.4

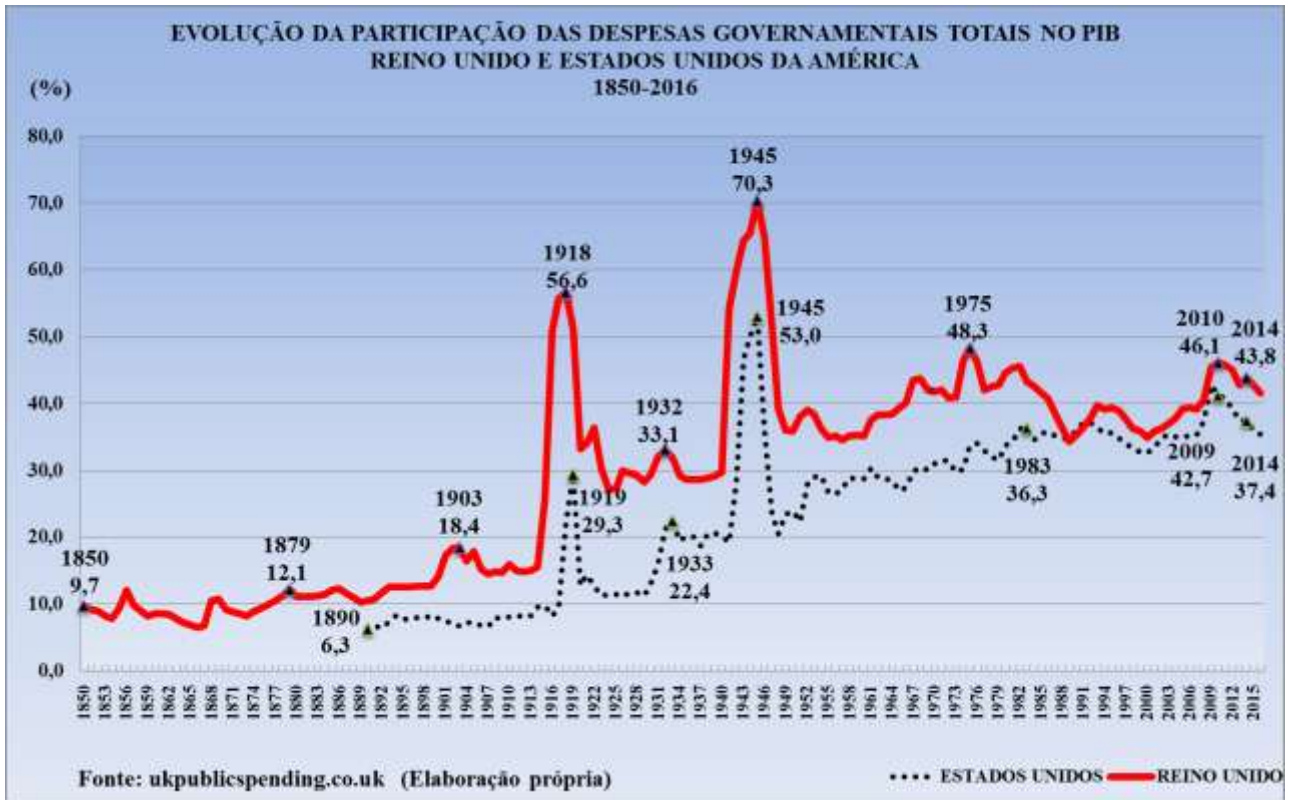


GRÁFICO 1.5

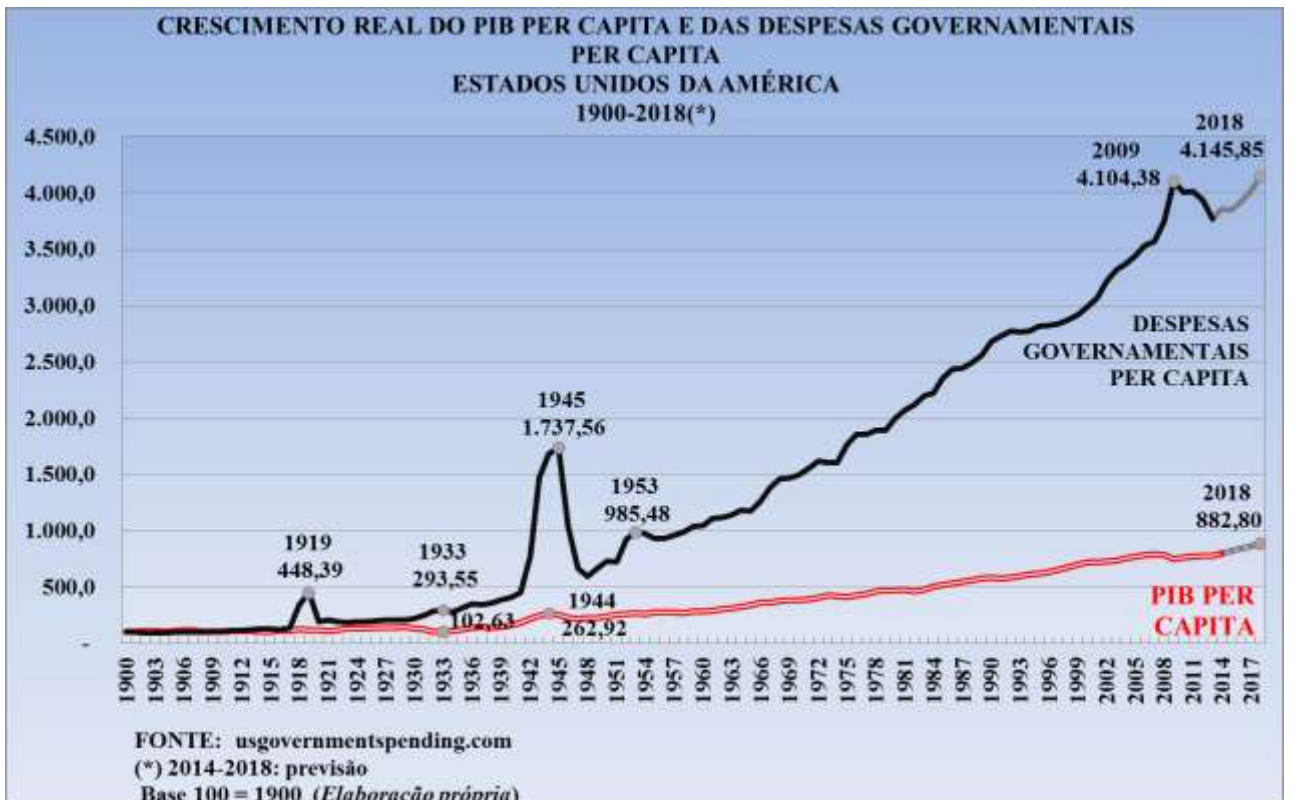
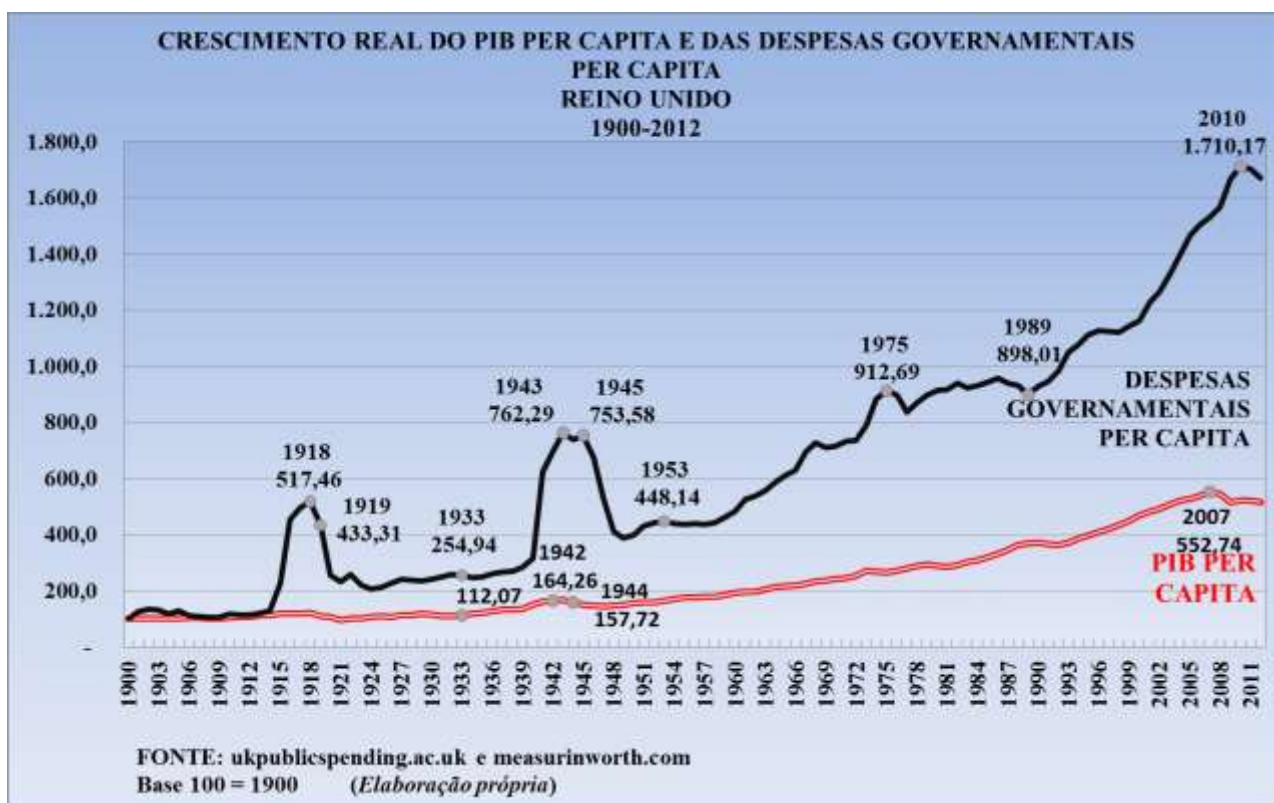


GRÁFICO 1.6



registrado nos *EUA* em período equivalente. Durante o ajuste gerado pela crise do período, em quatro oportunidades novamente se registraram reduções- 1983, 1987, 1988 e 1989, sendo que, neste último ano, o montante per capita (898,01) ficou abaixo do verificado em 1975. Desde aquele ano até 2007, os dispêndios governamentais per capita se expandiram, em média, por ano 2,05%, o que, do mesmo modo, representou desempenho ligeiramente menor do que o norte-americano.

Tomando-se as taxas de crescimento do produto per capita para os mesmos períodos, vemos que, no pós-guerra, nos *Estados Unidos*, elas ficaram abaixo do ritmo do redirecionamento de renda promovido (1948-1972 = 2,4% e 1974-2007 = 1,82%). Já no *Reino Unido*, elas se situaram abaixo entre 1949-1976 (2,18%), mas, no período mais recente (1977-2007), o crescimento do PIB *per capita* superou ligeiramente as movimentações governamentais por cidadão (2,31%).

Embora no *Estado Democrático de Direito Capitalista*, todas as receitas e despesas governamentais devam obrigatoriamente transitar pelo *orçamento público*, que foi a fonte das informações analisadas até o aqui, o Estado também redistribui e redireciona renda a partir do *arranjo institucional monetário*, que envolve estritamente as atividades de emissão de moeda

e gestão do sistema financeiro além da concessão de crédito através das agências governamentais de financiamento, assim como por meio das empresas estatais e participações societárias estatais diversas. Os *bancos centrais*, que começaram a surgir no final do século XIX e se firmaram definitivamente a partir da *Segunda Guerra Mundial*<sup>8</sup>, desempenham papel crucial na movimentação dos ativos monetários, e, portanto, da redistribuição da renda disponível, por meio, sobretudo, da emissão de títulos públicos e do encaixe monetário, além dos efeitos da política monetária em geral referente à quantidade de moeda e taxa de juros sobre o nível de valorização dos ativos privados. Já as *agências de fomento*, particularmente os *bancos de desenvolvimento*<sup>9</sup>, por meio da alocação de crédito têm o propósito de "gerar ou redirecionar recursos financeiros para o atendimento prioritário de setores, de regiões ou de categorias de empresas específicas - por exemplo, pequenas e médias", com "a vantagem de poder prescindir ou substituir o uso de recursos fiscais, sem grande perda de eficácia". (Torres Filho, 2006:1 e 4). Atuam de forma direta através de bancos públicos fazendo uso de recursos fiscais correntes e de fundos a partir da gestão do patrimônio público ou captando fundos junto ao público, que resultam em geral em financiamentos subsidiados, como é o caso do Japão com o *Fiscal Investment Loan Program - FILP*, '*Programa Fiscal de Empréstimos para Investimentos*' "do *Ministério das Finanças do Japão* voltado para o financiamento de investimentos de longo prazo de entidades públicas, como empresas, bancos e governos municipais, em áreas consideradas prioritárias", e da Alemanha, onde "os *savings banks* (bancos públicos municipais) e o *Landesbanks* (bancos públicos estaduais) juntos respondem por 34%" do mercado bancário alemão e juntamente com os bancos públicos de propósito específico, os hipotecários e as associações de empréstimo e construção, ao redor de 45%. Indiretamente, utilizam-se de mecanismos de garantia em que "o governo assume parte do risco de uma operação com um aval ou um seguro de crédito" como ocorre nos *Estados Unidos* onde "instituições como *National Mortgage Association (Fannie Mae)*, *Federal Home Loan Mortgage Corporation (Freddie Mac)* e *Federal Home Loan Banks (FHLBs)*, que gozam de garantias do governo federal americano, dominam o financiamento de residências" (Torres Filho, 2006:4 e 5). No caso das estatais, que, em geral, atuam em setores economicamente relevantes como eletricidade e abastecimento de água dentre outros, via-de-regra, elas se encontram sujeitas a regras de contabilidade privada e não estão obrigadas a gerenciar seus ativos através do orçamento público, exceto quando recebem transferências públicas.

Por sua vez, todas essas atividades de movimentação da renda por parte do estado estão submetidas a outros tipos de controle que não possibilitam a quantificação expressa e sistemática de sua repercussão sob a renda de capitalistas e trabalhadores, de modo que não resta dúvida de que o dimensionamento total das movimentações realizadas a partir do estado encontra-se subdimensionado. Certamente, em todos os casos mostrados até o momento, as despesas governamentais concretamente correspondem a um percentual maior da renda gerada do que as identificadas exclusivamente a partir do resultado orçamentário. Em sua análise dos países em desenvolvimento, Amsden (2004:241-242) destaca que "as finanças públicas por trás dos bancos de desenvolvimento do "resto" (e de outras dimensões da política industrial) corriam amiúde "por fora do orçamento" e se relacionavam a receitas não-tributárias", ficando "sob o controle da burocracia, e não do legislativo, mesmo que o legislativo fosse popularmente eleito". Com isto, "quando o "segundo orçamento" dos países [analisados] (*Coreia, Japão* e todos os países da *Ásia* por este influenciados, inclusive a *China*) é totalmente levado em conta, os gastos públicos mostram-se substancialmente maiores do que sugere seu orçamento no FMI". Para o *Fundo*, por exemplo, "os gastos do governo central do *Japão* como parcela do PIB iam de 15% a 20% nas décadas de 1970 e 1980", mas "quando se adota uma definição mais ampla do governo central, incluindo o governo local e os *Empréstimos e Investimentos Fiscais* "por fora do orçamento", a participação do governo sobre para entre 35% e mais de 45% do PIB" (Amsden, 2004:242).

### **1.3. DIVERSIFICAÇÃO DAS FUNÇÕES GOVERNAMENTAIS**

As finalidades de ação do estado se diversificaram efetivamente somente a partir do século XX. De fato, no início do século XIX, as necessidades do nascente capitalismo manufatureiro envolviam fundamentalmente a criação das condições para a generalização do trabalho assalariado, a expansão de mercados e a criação de condições para o desenvolvimento das manufaturas. Paralelamente, a consolidação dos estados nacionais envolveu a disseminação da legalidade como critério de ordenamento social, o que em termos concretos, representou a fase de lançamento das bases do "estado tributador" em detrimento ao "estado senhorial feudal". Ora, durante a maior parte do século XIX, as ações governamentais ainda iriam se limitar fundamentalmente às clássicas finalidades de manutenção do exército, marinha e tribunais, assim como a ações paliativas em relação à exploração da força de trabalho. A partir da segunda metade do século XIX, porém, o processo de acumulação passaria a demandar condições adequadas para plena generalização do mercado de trabalho assalariado bem como extensão da nascente infraestrutura urbana para centralização e concentração do

capital, o que iria resultar gradativamente em novas despesas governamentais de forma crescente e sistemática, sobretudo, com *educação, assistência social primária, transporte ferroviário e eletrificação*.

Ora, as guerras foram, de fato, o principal motivo alocativo dos estados ocidentais durante o século XIX. Foram 208 guerras ao longo daqueles anos, 20 delas envolvendo grandes potências, que representaram 40 anos de tempo em conflito (Tilly, 1996:129). As despesas militares, por sua vez, não se limitariam estritamente ao financiamento de guerras. No processo de construção das condições propriamente de guerra assim como as de paz, internamente, com a necessidade de extração de recursos e de pacificação da população, "todo estado europeu acabou criando uma nova estrutura administrativa tanto no plano local e regional quanto numa escala nacional", dinamizando "atividades e organizações que acabaram por adquirir vida própria: tribunais, tesouros, sistemas de tributação, administrações regionais, assembleias públicas, e muitos outros", as quais conformariam, na sequência, parte fundamental das finalidades iniciais perseguidas pelas administrações públicas (Tilly, 1996:132 e 159).

Além disto, na continuidade da lógica dos séculos anteriores, as despesas com guerra tornaram-se inibidoras de ações governamentais adicionais pelo comprometimento da capacidade de financiamento dos estados que representaram. No contexto da criação de bases incipientes de tributação, "poucos grandes estados conseguiram pagar os custos militares com receitas normais", remediando "a necessidade com uma ou outra forma de empréstimo: fazendo os credores esperarem, vendendo cargos, forçando empréstimos de clientes, tomando emprestado a banqueiros em troca de direitos sobre receitas futuras do governo" (Tilly, 1996:145). A *Grã-Bretanha* ingressou no século XIX com a pesada herança dos anos anteriores. Em uma combinação perversa, "entre 1700 e 1800, em conjunto, gastos com o serviço militar e o serviço da dívida nunca caíram abaixo de 82 por cento do total das despesas", de modo que a "média e mediana das despesas para exército, marinha e serviço da dívida foram 88 a 89 por cento do total dos gastos ao longo do século". Deste montante, os encargos com a dívida foram superiores a 30% ao longo de todas as décadas, exceto na primeira e quinta dos anos 1700, tendo chegado a representar 47% nos anos 20 daquele século (Webber e Wildavsky, 1986:288-289). Assim, durante a guerra com a *França Revolucionária e Napoleônica*, "as despesas governamentais aumentaram em torno de 23% da renda nacional", fazendo, em efeito contínuo, com que, "em 1815, os encargos da dívida



ascendessem a 26,6 por cento da despesa pública bruta no Reino Unido" e, em 1825, tornassem-se responsáveis por 54,4 por cento (Daunton, 2010:776).

Na *França*, que no início do século XIX, era o principal protagonista bélico europeu, a situação era idêntica. Embora sua posição militar favorável possibilitasse receitas extraordinárias para o "*Trésor de L'Armée*", como, "em outubro de 1807, [quando] uma campanha de um ano, segundo *Savary*, ministro da Polícia ao final do Império, valeu à *Napoleão* 607 milhões", mesmo assim, em 1814, as despesas do *Estado Francês* encontravam-se igualmente engolidas pela dívida de 2,022 bilhões de francos e os gastos com os ministérios militares de 7,218 bilhões, o que representava 64,6% da despesa total de 14,293 bilhões. Esta situação, ainda que com tendência declinante, persistiria durante toda segunda metade do século. Na verdade, o país enfrentou a *Guerra da Crimeia* (1853-1856), *Campanha da Itália* (1859), *Guerra Franco-alemã* (1870-1871), a *Campanha da Cochinchina* (1858-1862), *Intervenção do México* (1861-1867), *Guerra Sino-francesa* (1881-1884) e a *Guerra dos Boxers* (1899-1901), assim como o desenvolvimento de seu sistema financeiro e comercial e a modernização urbana durante os *Primeiro e Segundo Impérios* que integraram o processo de internacionalização do capital no período, acumulando dívidas e gastos militares com guerra e marinha. De acordo com dados disponíveis para os anos de 1868, 1881, 1891 e 1901, ambas as rubricas totalizaram, respectivamente, 66,6%, 72,37%, 67,25% e 62,0% do total das despesas, com o serviço da dívida sempre superior a 33,0% (Bottin, 1997:53 e 65).

Dados disponíveis para os *Estados Norte-Americano, Alemão e Português* mostram que eles percorreram trajetória semelhante. Nos *Estados Unidos da América*, durante todas as décadas do século XIX, à exceção dos anos 50, mais de 55,0% das despesas governamentais destinaram-se para fins militares e serviço da dívida (*Tabela 1.3*). Entre 1812 e 1815, enfrentaram os ingleses na guerra, que é definida por alguns como a 'segunda independência norte-americana', o que levou a que, na década de 1810, aqueles gastos atingissem 83,63% do total das despesas. Depois, entre 1861 e 1865, travaram internamente a *Guerra Civil*, que representou novamente forte comprometimento<sup>10</sup> das despesas com defesa e dívida (78,83%). Por sua vez, ao longo desse século, travou inúmeras guerras de consolidação de seu território contra diversas populações indígenas- guerras contra os *Apaches* (1851-1900), *Cayuses* (1847-55), *Paiutes* (1860) *Dakotas* (1862), *Navajos* (1858-66), *Cheyennes* e *Comanches* (1867-75 e 1878-1897), *Sioux* (1890-91), além da *Guerra contra o México* (1846-1848), que lhe rendeu o *Texas*.

**TABELA 1.3**  
**PARTICIPAÇÃO MÉDIA DAS**  
**DESPESAS COM DEFESA E**  
**SERVIÇO DA DÍVIDA NA**  
**DESPESA TOTAL**  
**GOVERNO CENTRAL DOS EUA**  
**DÉCADAS DO SÉCULO XIX**  
 (%)

ANO	DEFESA	SERVIÇO DA DÍVIDA	TOTAL
1800	35,75	39,26	75,01
1810	61,63	22,00	83,63
1820	48,19	24,12	72,31
1830	56,87	2,69	59,56
1840	57,90	3,51	61,40
1850	41,71	4,75	46,46
1860	62,49	16,34	78,83
1870	29,64	35,71	65,34
1880	39,11	19,47	58,58
1890	50,69	7,16	57,85

FONTE: [usgovernmentspending.com](http://usgovernmentspending.com)  
 Elaboração própria

**TABELA 1.4**  
**DISTRIBUIÇÃO DAS DESPESAS GOVERNAMENTAIS**  
**PRÚSSIA-ALEMANHA**  
**1847-1913**  
 (%)

ANO	Administração	Serviço da Dívida	Despesas Militares	Empresas Públicas	Transferências	Bem Estar
1847	39,70	11,00	30,30	19,00	-	-
1867	39,10	9,50	25,40	26,00	-	-
1872 (*)	2,20	-	96,00	0,10	-	1,60
1875	47,98	15,00	-	31,72	5,30	-
1892	30,12	19,05	-	40,14	10,70	-
1893-94 (*)	6,70	5,10	53,80	1,90	26,70	5,70
1912 (*)	8,90	8,00	44,80	30,00	26,70	5,00
1913	21,32	21,28	-	53,60	3,80	-

FONTE: [European State Finance Database.org/](http://EuropeanStateFinanceDatabase.org/) Dados de 'Paying for The Liberal State' (2010) (Elaboração própria)  
 (\*) Alemanha

**TABELA 1.5**  
**DISTRIBUIÇÃO DAS DESPESAS GOVERNAMENTAIS**  
**PORTUGAL**  
**1851-1911**

ANOS	Assis- tência	Colô- nias	Dívida	Econo- mia	Educa- ção	Defe- sa	Ordi- nários
<b>1851-1859</b>	1,1	-	20,5	9,2	3,7	32,1	34,1
<b>1890-1899</b>	1,0	4,9	40,2	15,5	2,3	18,3	17,8
<b>1910-1911</b>	1,5	4,6	38,5	14,1	4,4	19,9	17,0

(%)

**FONTE: European State Finance Database.org/Dados para 'Paying  
for the Liberal State' (2010) (Elaboração própria)**

Com o processo de unificação dos *Impérios Austríaco e Prussiano*, a *Alemanha* também incorreu majoritariamente em despesas militares e dívida, enfrentando diversos conflitos como as *Guerras Schleswig-Holstein* (1848-51 e 1863-64) contra a *Dinamarca* pelos territórios em questão, a *Guerra Civil Austro-prussiana* (1866), que validou a hegemonia da *Prússia*, a *Guerra Franco-Prussiana* (1870), que garantiu parcela dos territórios da *Alasácia* e *Lorena*. Dados disponíveis indicam que, em 1872, as despesas com defesa, já contabilizadas como *Alemanha*, chegaram a 96,0% do total (*Tabela 1.4*).

Em *Portugal*, tais despesas, somadas ao serviço da dívida representaram naquela época cerca de 59,0% do total dos gastos públicos, que, somadas com as despesas com a expansão imperialista (colônias) a partir do final do século XIX- igualmente comum a outros estados (*Grã-Bretanha, Alemanha, França, Itália, Holanda* etc), chegariam a cerca de 65,0% dos dispêndios governamentais, reafirmando o sentido de consolidação de mercados que essas despesas marcadamente desempenharam nesta época (*Tabela 1.5*).

Na segunda metade do século XIX, tornaram-se incipientes as alocações governamentais para fins econômicos e sociais, no contexto de crescentes movimentos de trabalhadores e do posicionamento da *Igreja Católica* com a *Encíclica Rerum Novarum* (1891), também conhecida como "*Das Condições das Classes Trabalhadoras*", diante da exploração predatória do trabalho. O *Estado Britânico* promoveu a revisão da *Lei dos Pobres*, originária do período elizabetano (1601), ainda em 1834, expressamente para criar condições para a expansão do mercado de trabalho<sup>11</sup>. As alterações realizadas retiraram autoridade das paróquias para gestão dos gastos, a qual foi transferida para os *Conselhos de Guardiães*, eleitos inicialmente entre os grandes proprietários das comunidades para um conjunto de

paróquias. No primeiro momento, isto resultou na contenção de gastos, em virtude de que "gastos com novos serviços ficavam dependendo do apoio de um *referendum* local o que dava poderes aos contribuintes para bloquear as despesas". Contudo, no último quarto do século, com as pressões sociais que levaram à sucessiva ampliação do direito de voto (1867, 1869, 1878, 1882 e 1894), a qual inclusive conferiu tal direito aos necessitados de assistência, "os níveis de gastos foram incrementados com uma aliança cruzada entre grandes proprietários, industriais, profissionais que queriam investir em infraestrutura de cidades e eleitores da classe trabalhadora que viam benefícios na água limpa e no saneamento". Neste contexto, foi ofertado, a partir de 1870, ensino público, de modo que os gastos nas municipalidades que, em 1840, representavam 21,9% do total das despesas governamentais, passaram, em 1900, a 38,4% e, em 1910, chegaram a 47,9% (Daunton, 2010:1127-1140).

No *Estado Prussiano-Germânico*, "uma série de elementos de despesa ganhou particular importância: educação, administração, serviços públicos, transporte e bem-estar, no decorrer do século XIX" (2010:2563). As despesas governamentais com ensino, o qual já era obrigatório desde 1717 na Prússia, expandiram-se em razão do aumento de alunos e da profissionalização dos professores que acabou com regime de tempo parcial, o que fez com que, "expresso em termos reais a preços de 1913, a *Prússia* passasse de 20 marcos por estudante do ensino fundamental em 1864 para 65 marcos em 1911". As municipalidades prussianas também assumiram a implementação de serviços públicos para a produção e distribuição de água, gás e eletricidade e esgoto, assim como, durante a crise econômica 1873 e 1879, a "Prússia nacionalizou a maior parte das ferrovias germânicas privadas a um custo comparavelmente baixo", mas cuja "manutenção e expansão eram muito onerosas e inflacionaram enormemente o orçamento do estado prussiano". Além disto, no final do século XIX, durante o 2º *Reich*, o *Chanceler Otto Von Bismarck* (1871-1890), inaugurou a política de bem-estar alemã com a instituição do *seguro saúde* (1883) e do *seguro acidente* (1884) que, na sequência, se tornou *seguro por velhice* (1889). Desta forma, as despesas governamentais com bem-estar que correspondiam a 1,6% do total em 1872, passaram a ser de 5,70% em 1893-94 (*Tabela 1.4*) (Spoerer, 2010:2566-2570).

Na *Noruega*, os gastos do Estado referentes a *defesa* representavam 1,1% do *Produto Nacional Bruto-PNB* em 1875, o que equivalia a cerca de 33,0% das despesas totais. Em 1900, eles caíram para 28,07% do PNB (1,6% do PNB), mas as despesas com *serviços sociais*, que eram em 1875, 0,3% do PNB ou menos de 10,0% do total subiram para 21,05% (Tilly, 1996:187). De fato, o *Estado Norueguês* foi o único país nórdico na década de 1890 a

introduzir uma lei totalmente obrigatória referente a seguro por acidente de trabalho (1894) (Kuhnle e Sander, 2010:2092).

De modo geral, até a *Segunda Guerra Mundial*, generalizaram-se despesas governamentais destinadas a programas de assistência à maternidade e doença, pensões por idade, invalidez e de subsistência, seguro contra acidentes de trabalho, assim como, na sequência, a introdução de seguro por desemprego e de abonos família, contribuindo para estabilização da dinâmica de oferta e demanda do emergente mercado trabalho assalariado. De fato, elas foram instituídas até o final da *Primeira Guerra Mundial*, quando "trinta e dois países no mundo tinham introduzido algum tipo de legislação em matéria de seguro ou indenização por acidentes de trabalho ou riscos ocupacionais", enquanto dezoito haviam introduzido algum tipo de seguro-doença ou plano de benefícios. Além disto, "algum tipo de seguro velhice, invalidez ou de subsistência ou mesmo programa assistencial foi instituído em treze países", embora apenas sete países tenham introduzido programas de seguro-desemprego no período, sendo a França a primeira a instituí-lo de modo subsidiado e de natureza voluntária a nível nacional em 1905. Por sua vez, Alemanha (1883), Noruega (1909), Reino Unido (1911) e Holanda (1913) foram estados pioneiros na implantação de programas obrigatórios (Kuhnle e Sander, 2010:2101 e 2106).

Entre a *Primeira e Segunda Guerras*, os benefícios trabalhistas e previdenciários básicos foram estendidos em termos de cobertura de riscos e de beneficiários, já sob o contexto de "propagação da ideia de padrões sociais mínimos em escala internacional" (Kuhnle e Sander, 2010:2218) devido à criação pela *Liga das Nações* da *Organização Internacional do Trabalho-OIT* (1919). Nesta perspectiva, a *Crise de 1929* levou à expansão dos programas iniciais, diante das demandas de proteção social no período. Particularmente, embora os *Estados Unidos da América* tivessem introduzido precocemente, em 1862, pensões para veteranos da *Guerra Civil* e, mais tarde, em 1873, auxílios para crianças e viúvas, "não foi senão até a *Grande Depressão* que o *Presidente Roosevelt* e reformadores buscaram implementar medidas mais abrangentes no *New Deal*", tal como o *Social Security Act* de 1935, que instituiu o seguro velhice contributivo em base nacional e o seguro-desemprego obrigatório (Kuhnle e Sander, 2010:2164). Os dispêndios dos estados com seguridade social, por sua vez, se disseminaram também na América Latina, "começando inicialmente com oferta limitada cobrindo grupos específicos", como no caso de pensões, por exemplo, para bancários no *Equador* (1928), trabalhadores ferroviários na *Argentina* (1919), *Brasil* (1923) e *Paraguai* (1924), e para trabalhadores assalariados no *Peru* (1936), "tendo o *Chile* sido um

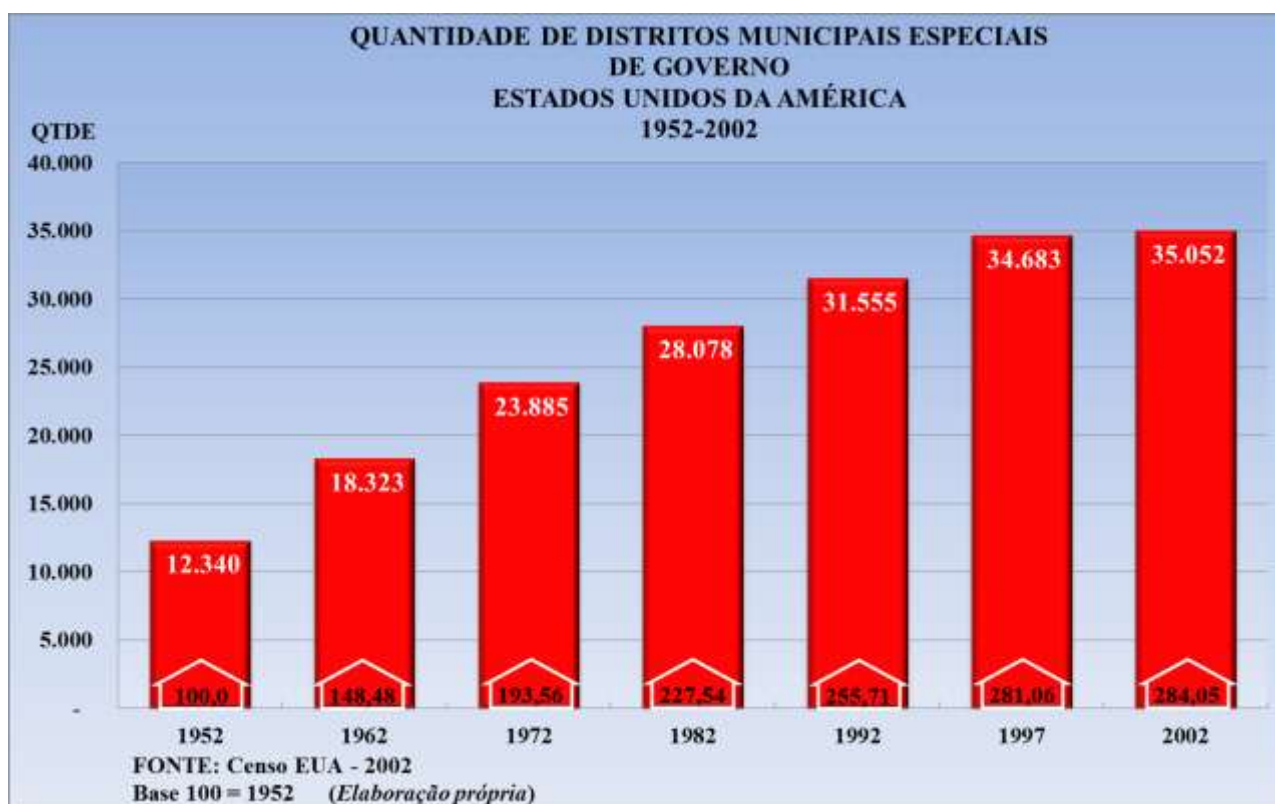
dos poucos países do mundo a haver introduzido todos os cinco pilares por volta de 1937 (Kuhnle e Sander, 2010:2133 e 2231).

No período pós-*Segunda Guerra Mundial*, os benefícios previdenciários e trabalhistas se expandiram e os estados passaram a destinar complementarmente, de forma sistemática, recursos para urbanização, educação, saúde, cultura, proteção por gênero e pesquisa e desenvolvimento, dentre outras finalidades, ao longo das décadas seguintes. A expansão dos níveis de prestações e cobertura dos benefícios ocorreu, sobretudo, até meados dos anos 70, quando a *Crise do Petróleo* levou à revisão das despesas governamentais. De fato, em razão das taxas de crescimento dessas despesas consideravelmente acima da média de longo prazo durante este período, "existe um consenso generalizado de que os anos entre 1960 e 1973 representam a maior fase de expansão do '*welfare state*'", designado, portanto, como a "Idade de Ouro" (Nullmeier e Kaufmann, 2010:2418). Essa expansão pode ser observada em grande parte a partir da evolução das *transferências de renda em geral*, como expressão dos benefícios pecuniários pagos pelo estado, em contraponto ao *consumo final* do setor público dos países da OCDE, onde, no triênio 1955-57, este último representava, em média, 13,0% do PIB e as *transferências*, 8,8%, passando, no triênio 1974-76, respectivamente, a 18,0% e 16,1%. Neste contexto, alguns estados praticamente duplicaram tais transferências, como *Dinamarca* (de 7,4% para 15,8% do PIB), *Itália* (de 10,9% para 21,5%), *Japão* (4,0% para 8,4%), *Noruega* (11,1% para 22,3%), *Suíça* (6,0% para 13,6%), *Suécia* (8,2% para 19,3%) e outros registraram incremento entre duas vezes e meia a três vezes, como *EUA* (4,5% a 11,2%) e *Países Baixos* (9,3% e 27,3%), ou muito mais como foi o caso da *Espanha* (2,9% para 11,1%) (Webber e Wildavsky, 1996:495).

Contudo, o período do *Pós-Guerra* foi mais do que de simples expansão das despesas governamentais com o "*Estado do Bem-Estar*", se considerarmos-lo, na essência, enquanto "provisão de pagamentos de transferências e serviços assistenciais", estes últimos centrados no "cuidado de jovens e idosos, doentes e portadores de doença" (Webber e Wildavsky, 1996:492-493). Neste período, par-e-passo às altas taxas de crescimento da população urbana, a expansão da acumulação de capital implicou igualmente a demanda por investimentos em infraestrutura urbana, devido ao intenso processo de concentração e centralização espacial do capital, assim como em virtude da expansão do mercado de consumo. Embora os dispêndios com serviços urbanos em geral viessem crescentemente ao longo das décadas desde o final do século XIX, principalmente por meio de gastos com habitação em geral, neste período, eles se consolidaram definitivamente enquanto funções públicas regulares e também se

especializaram, sobretudo a partir dos governos locais. O adensamento de cidades passou a implicar em investimentos recorrentes em abertura de vias, construção de viadutos, saneamento básico, iluminação pública, transporte coletivo público, urbanização de áreas para a instalação de empreendimentos industriais, proteção ambiental, assim como a generalização da operação de serviços de limpeza urbana, tráfego, segurança pública, proteção contra incêndios, água e esgoto, eletricidade<sup>12</sup>. Esta diversificação pode ser observada a partir do incremento dos *distritos municipais especiais de governo* norte-americanos, que respondem por propósitos governamentais específicos junto às municipalidades. De acordo com o *Censo dos Estados Unidos da América* (Gráfico 1.7), em 1952, havia 12.340 distritos especiais. Em 20 anos, o número de distritos existentes quase duplicou (93,36%), passando a totalizar 23.835 distritos especiais. Nas décadas seguintes, o crescimento continuou, ainda que em ritmo menor, chegando a 35.052 distritos em 2002<sup>13</sup>. Os dados referentes a este ano mostram a existência de 21 (vinte e uma) finalidades distintas de distritos, incluindo 1.161 distritos destinados a diversas outras funções e 3.175 distritos com funções múltiplas (Tabela 1.6).

**GRÁFICO 1.7**



**TABELA 1.6**  
**TIPOS DE DISTRITOS ESPECIAIS MUNICIPAIS DE**  
**GOVERNO**  
**ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA**  
**2002**

TIPOS DE DISTRITOS	QUAN- TIDADE	(%)
<b>I. ESPECIALIZADOS</b>	<b>31.877</b>	<b>90,94</b>
Proteção contra incêndios	5.725	16,33
Abastecimento de água	3.405	9,71
Habitação e desenvolvimento comunitário	3.399	9,70
Drenagem e controle de inundação	3.247	9,26
Solo e conservação da água	2.506	7,15
Rede de esgotos	2.004	5,72
Cemitérios	1.666	4,75
Bibliotecas	1.580	4,51
Parques e Recreação	1.287	3,67
Outros Recursos Naturais	1.226	3,50
Outras Funções Únicas	1.161	3,31
Saúde	753	2,15
Rodovias	743	2,12
Hospitais	711	2,03
Educação	518	1,48
Transporte aéreo	510	1,45
Outros Equipamentos	485	1,38
Gestão de resíduos sólidos	455	1,30
Desenvolvimento industrial e receitas de hipoteca	234	0,67
Outros Transporte	205	0,58
Bem-estar	57	0,16
<b>II. MÚLTIPLOS</b>	<b>3.175</b>	<b>9,06</b>
Saneamento e abastecimento de água	1.446	4,13
Outros Funções Múltiplas	1.627	4,64
Recursos naturais e abastecimento de água	102	0,29
<b>TOTAL</b>	<b>35.052</b>	<b>100,00</b>

FONTE: Censo dos EUA - 2002 (Elaboração própria)

Além disto, na segunda metade do século XX, educação fundamental e secundária se consolidaram como responsabilidade dos estados. A atenção à saúde tornou-se igualmente objeto recorrente de despesas governamentais. Outras despesas com *exclusão social* gerada pelo desenvolvimento capitalista tais como as relativas ao empobrecimento e iniquidades correlatas e às questões de gênero e etnia, bem como com respeito à *inclusão social* como



despesas com promoção de atividades culturais e esportivas tornaram-se, da mesma forma, regulares, assim como gastos com pesquisa e desenvolvimento. Esta diversificação das despesas governamentais pode ser observada a partir de dados disponíveis sobre o dispêndio agregado de todas as esferas governamentais no *Reino Unido* (*Gráfico 1.8*) e *Estados Unidos* (*Gráfico 1.9*). Na década imediatamente após a *Segunda Guerra Mundial*, *proteção social* representava 18,2% dos gastos totais do *Estado Britânico* e 10,9% do *Estado Norte-Americano*. Eles se expandiram fortemente no *Reino Unido*, chegando a responder por 39,5% das despesas totais nos anos 80, recuando, na atualidade, para 18,3%. Nos *EUA*, o seu crescimento foi mais gradual, vindo a representar, na segunda década do século XXI, 26,3% do total.

As despesas governamentais com *Educação* já apareciam significativas antes da *Segunda Guerra*. No pós-guerra, consolidaram-se no *Reino Unido* em um patamar equivalente a cerca de 12,5% do total das despesas e, nos *Estados Unidos*, em torno de 15,0%. Já os gastos com *Saúde* eram anteriormente incipientes e ampliaram expressivamente sua participação nas últimas décadas. Esses dispêndios britânicos cresceram mais de 100,0% entre os anos 50 e a década de 10 do presente século, passando de 8,5% do total alocado a partir do Estado para 17,8%. A expansão dessas despesas norte-americanas foi muito maior (quase 500,0%) no mesmo período, pulando de 3,4% para 19,7% do total.

De acordo com os dados disponíveis, as despesas governamentais com *cultura*, embora de menor expressão, permaneceram estáveis ou aumentaram sua representatividade desde a *Segunda Guerra*. Nos *EUA*, elas representaram cerca de 0,8% durante todo o período. No *Reino Unido*, elas cresceram significativamente passando de 0,2% nos anos 50 para, em média, 3,2% a partir de 2010.

Por sua vez, as despesas com *defesa* mantiveram-se, significativas ao longo das décadas seguintes à *Segunda Guerra*, concorrendo com a representatividade de todas demais despesas governamentais, ainda que com tendência declinante. No *Reino Unido*, logo após, elas se reduziram de 57,56% para 24,09% dos gastos. Na sequência decaíram sucessivamente chegando ao patamar mais baixo (6,31%) na última década. Nos *Estados Unidos*, durante a *Segunda Guerra*, os gastos com *defesa* atingiram 59,1% do total. Mesmo após seu fim, com a *Guerra da Coreia* e a *Guerra Fria*, as despesas militares continuaram altas (43,7%). Embora, a partir dos anos 60, elas tenham começado a declinar, ainda representavam 18,8% dos gastos públicos norte-americanos na década de 80, tendo se reduzido para 12,7% mais recentemente, patamar ainda bastante alto quando comparado com despesas importante como *habitação*

(3,5%), *serviço público* (8,0%) e *assuntos econômicos* (1,9%). Apesar deste declínio relativo, as despesas com *segurança pública* cresceram no período pós-guerra, contrarrestando, de certa forma, a redução das despesas estritamente militares. No *Reino Unido*, elas mais do que duplicaram seu peso relativo entre a década de 50 e os anos 10 do século XXI, passando de 2,1% para 4,6% do total das despesas. Nos EUA, elas também cresceram mais do que duas vezes entre as décadas analisadas, representando 5,3% contra 2,3% anteriormente.

GRÁFICO 1.8

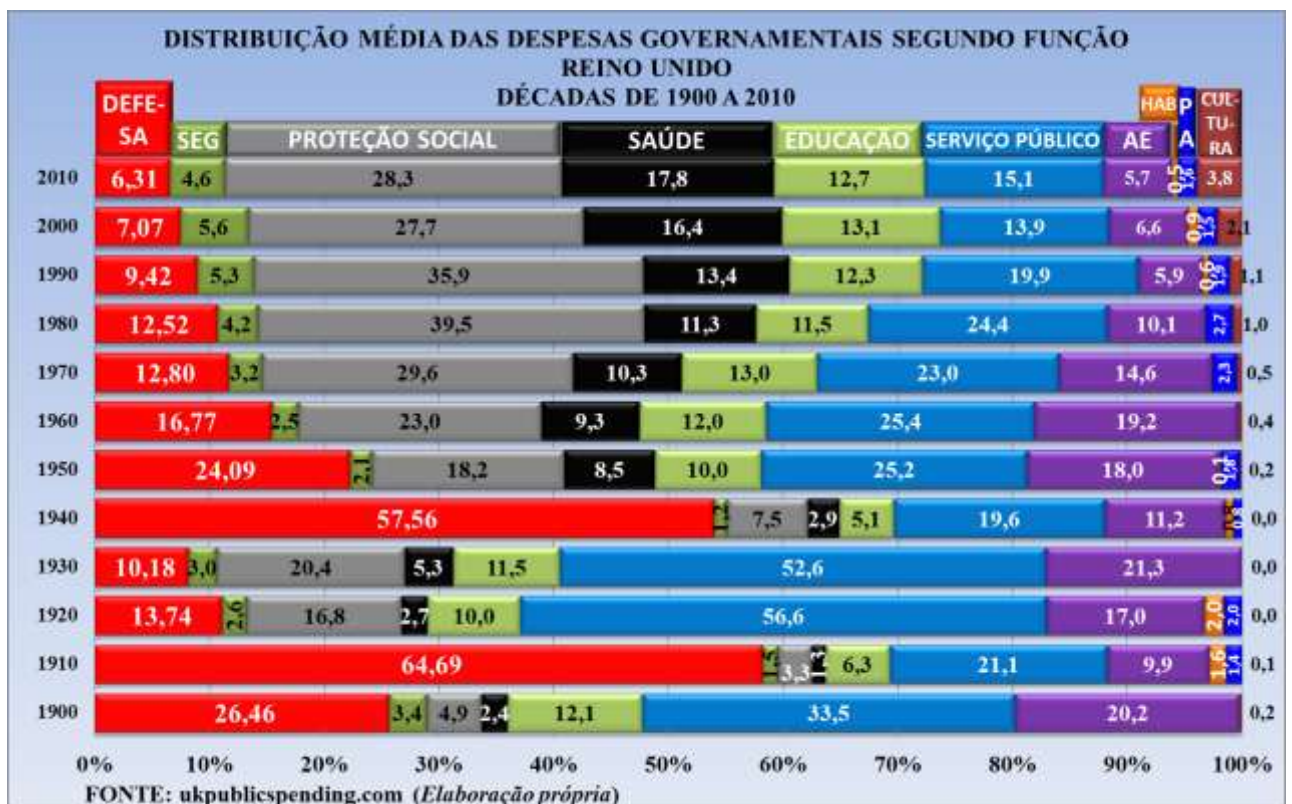
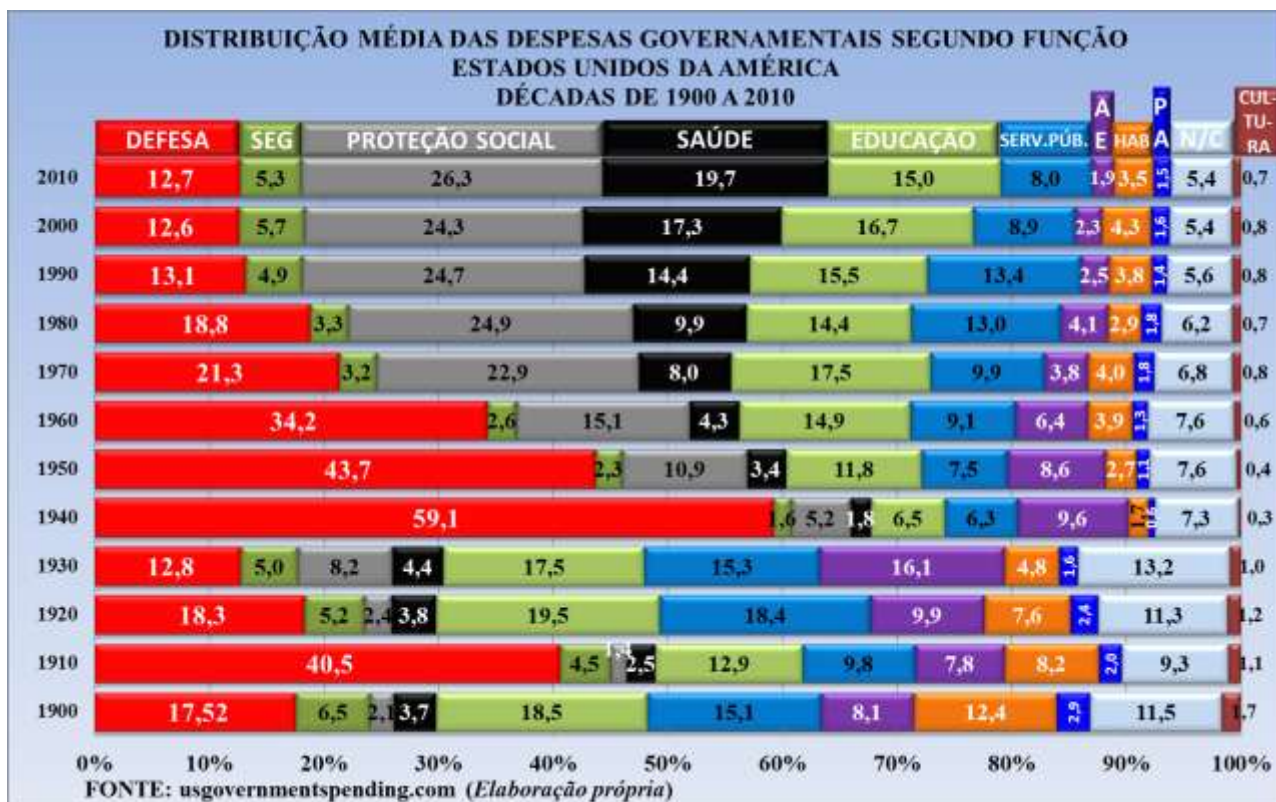


GRÁFICO 1.9



#### 1.4. EVOLUÇÃO DA INSTITUCIONALIDADE DO ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público tornou-se, na era contemporânea, o instituto central para movimentação da renda gerada no processo de acumulação a partir do Estado. O orçamento público evoluiu da condição de registro contábil que desfrutava anteriormente ao Estado Capitalista, para se transfigurar em arranjo institucional complexo, plenamente ritualizado, integrador do controle da obtenção de receitas e da alocação de despesas, mandatário para a definição das ações governamentais, assim como para sua execução. Nesta trajetória, o orçamento público moderno, envolvendo o conjunto de processos para obtenção de receitas e realização de despesas, consolidou-se enquanto a relação social em que os indivíduos passam a entregar parte de sua renda obtida conforme as leis do mercado para ser redirecionada e redistribuída socialmente segundo critérios decantados a partir do estado.

Ao longo da evolução do Estado Capitalista, o processo de elaboração, aprovação e execução do orçamento que foi estruturado no seu entorno viria sedimentar funcionalidades e gerar um adensamento institucional, em que a movimentação de parcela da renda gerada por parte do estado passaria a prescindir de relações de dependência extra-econômicas tal como no período

feudal, tornando-se variável continuamente integrada às necessidades acumulação de riquezas. Durante aquele período, o orçamento existia basicamente para o registro contábil dos tributos recolhidos assim como para controle de sua arrecadação, um processo de natureza estritamente política, de consequências marginais para a economia em geral, senão sua imprudência predatória para sobrevivência de muitos. No estado feudal (ou mesmo no estado escravagista), o excedente era apropriado indiscriminadamente a partir do estado por meio de força ou fidelidade política. Seu montante e sua finalidade alocativa eram impostos unilateralmente pelo rei e senhores feudais. "O rei era o estado" e "o Tesouro, e não o corpo físico do rei, [era] o real rei" (Webber e Wildavsky, 1996:38).

No período pré-capitalista, a dinâmica geral deste processo pode ser descrita a partir do funcionamento do "*exchequer*", que modernamente veio se consolidar como posição de direção do *HM Treasury* (*Tesouro de sua Majestade*), responsável pela gestão das finanças públicas e da política econômica do *Estado Britânico*. O processo do *exchequer*<sup>14</sup>, que vigorou e se aperfeiçoou desde o século X na *Inglaterra* e países circunvizinhos, envolvia uma câmara destinada à contabilização da receita, *Exchequer of Receipt* (recebimento dos tributos), que o rei incumbia aos barões de recolher, e outra de natureza judicial, *Exchequer of Pleas* (corte de apelação), voltada para controle da guarda e liberação dos recursos e apelação do cumprimento das contribuições. Embora toda a *entourage* envolvida e suas competências contábeis e arrecadatórias ritualizadas (*chamberlain*, tesoureiro, *chancellor* etc) se apresentem, de forma geral, como embriões das futuras instituições fiscais do Estado Capitalista Moderno<sup>15</sup>, este arranjo institucional limitava-se exclusivamente à gestão da obtenção de recursos para os cofres públicos, não desempenhando praticamente qualquer função alocativa relevante- senão a própria manutenção da realeza, apesar de sua relevância política no período. Além dos "procedimentos para manutenção e revisão dos registros financeiros governamentais", fundamentalmente, "fazer orçamento (*budgeting*) envolvia alocar fundos antes do tempo relacionando despesas à receita", tratando "principalmente do lado da receita desta equação, com a técnica de vinculação pré-determinada de alocação", de modo que, quando falavam de orçamentos, os oficiais do estado "queriam dizer propostas para tributos". O *Tesouro Real* dependia da capacidade dos barões repetirem os recolhimentos até então realizados, descontadas as intempéries naturais, assim como de garantirem a proteção dos cofres reais contra eventuais roubos e desvios. Nesta perspectiva, os predicados da gestão orçamentária residiam na maior ou menor competência para se lograr "derivar estimativas improvisadas se um fundo se encontrava em déficit ou superávit", a partir da

"receita recebida no período mais recente para as quais existiam registros auditados [que] oferecia uma base para previsão de receita similar no período corrente" (...) comparando um período anterior de receita contra despesas atribuídas/designadas contra ela". Os oficiais do estado nos séculos XVII e XVIII também se referiam aos registros contábeis como fazer orçamento (*budgeting*) (Webber e Wildavsky, 1996:284). Assim, a expertise de 'fazer o orçamento' encontrava-se na capacidade de se saber, de modo sigiloso, o quanto efetivamente iria ser produzido, o que gerava a utilização de 'espiões' como fonte de informação para se evitar quebra de expectativas.

Os fundamentos institucionais do moderno arranjo orçamentário, que viriam ancorar a movimentação da renda privada a partir do estado de acordo com a dinâmica de acumulação de riquezas para além da discricionariedade das autoridades constituídas, foram sendo forjados gradual e cumulativamente a partir das revoluções burguesas no final do século XVIII. Ao mesmo tempo em que a expansão do assalariamento criava as condições para a correlata contributividade tributária continuada individual e corporativa, as revoluções promoveram a transcendência das vicissitudes do estado absolutista, marcado por sua "incapacidade em controlar tanto pessoal quanto despesas, corrupção perversiva, frequente ruptura de comunicação entre os poucos níveis existentes ou, algumas vezes, de todo o sistema" (Webber e Wildavsky, 1996:275), e, portanto, por sua inépcia para as necessidades incipientes da acumulação capitalista, criando uma nova institucionalidade para a movimentação da renda privada a partir do estado. O sentido histórico dessas transformações encontra-se sintetizado<sup>16</sup> na *Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão*, aprovada em agosto de 1789 durante a efervescência da *Revolução Francesa*<sup>17</sup>, que nasceu contra os abusos da monarquia absoluta durante o *Ancien Régime*, proclamando a igualdade dos cidadãos perante a lei, as liberdades fundamentais e a soberania da nação, e sua capacidade de governar a si mesmos por meio de representantes eleitos, como valores necessários para se superar aquele estado de coisas, e se lograr o efetivo controle da gestão das finanças públicas. Em três artigos, a *Declaração* firmou o reconhecimento da necessidade de 'uma *contribuição comum* dividida entre os cidadãos de acordo com suas possibilidades para a manutenção da força pública e para as despesas de administração' (art. 13), acompanhada do direito do cidadão "de verificar, por si ou pelos seus representantes, a necessidade da *contribuição pública*, de consenti-la livremente, de seguir o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração" (art. 14), assim como "de pedir contas a todo agente público pela sua administração" (art. 15).

A formulação sintetiza os valores básicos que viriam a ser perseguidos historicamente para o controle dos efeitos sobre a propriedade privada da contributividade assim como dos resultados alocativos a partir de ações do estado. Como defendeu *Maximilien de Robespierre* durante os debates constitucionais, uma vez "a contribuição pública sendo uma porção extraída da propriedade de cada cidadão, este tem o direito de constatar a necessidade, de consenti-la livremente, de acompanhar seu emprego". Contraposto pelo *Conde de Mirabeau* com o argumento lockeano da natureza contratual do estado, defendendo que a contribuição "não é uma subtração da propriedade, é um compartilhamento comum de todos cidadãos; o preço que você paga por possuir suas propriedades", *Robespierre* sustentou ainda que ela "é uma porção da propriedade colocada entre as mãos do administrador público, (...) que é senão o depositário de todas as contribuições". Esta condição representaria um risco à ordem estruturada sobre a propriedade privada, pois, "se é uma porção subtraída da propriedade, ela não pertence mais à nação; a nação não tem mais o direito de lhe fazer ser submetida à prestação de contas". Contudo, a tradução dessas preocupações acabou por não demandar a alusão expressa à noção de propriedade na redação final da *Declaração*, porque "os constituintes se aperceberam com satisfação" que o qualificativo de 'contribuição' no artigo 13", era '*comum*', o que fazia referência à obrigação de todos pagarem. Além disto, no artigo 14, a contribuição se fazia "*pública*", o que resgatava o direito à justificativa da utilização de seu produto, ou seja, da *despesa*, que "corresponde às necessidades da coletividade que não podem ser satisfeitas a não ser somente por meio de um imposto sobre a propriedade dos indivíduos." Assim, os qualificativos de 'contribuição' na *Declaração* foram suficientes para caracterizar, de um lado, o sentido principal de seu aspecto fiscal (*comum*), e, do outro, o de sua dimensão orçamentária (*pública*) (Tallineau, 2010:65-68).

Ao longo dos séculos XIX e XX, os valores de '*público*' e '*comum*' foram sucessivamente decantados em diversos princípios como resultado do enfrentamento e superação das necessidades de se responsabilizar os representantes do povo pela movimentação ordenada e eficaz da renda privada para seguirem nesse sentido. Na base da construção do arranjo orçamentário moderno, desde a aurora do Estado Capitalista, esteve o princípio fundante de submissão das decisões de *contribuição* para o estado e de *alocações* a partir do estado à apreciação do parlamento, enquanto representação dos interesses populares (*princípio da legalidade*). Na sequência, a validação de procedimentos orientados para a delimitação da temporalidade da movimentação da renda de natureza pública (*princípio da anualidade*), a convergência do registro de todas as contas governamentais para um único documento

orçamentário (*princípio da unidade*), bem como a obrigatoriedade de contabilização e realização em conjunto de todas receitas e despesas segundo uma mesma regulação (*princípio da universalidade*), alicerçaram devidamente a identidade deste arranjo em conformidade com as necessidades da dinâmica de acumulação capitalista. A maturidade capitalista do arranjo iria se consolidar com a separação entre os critérios de obtenção de recursos e as finalidades de sua destinação (*princípio da não-afetação*) e a obrigatoriedade de identificação da finalidade alocativa dos recursos (*princípio da especialização*) como condição para sua apreciação. Paralelamente, disseminou-se a noção do balanço entre receitas e despesas (*princípio do equilíbrio orçamentário*) como sentido de eficiência.

A plena integração destes princípios, configurando uma racionalidade econômica específica do estado capitalista na movimentação de recursos públicos, ocorreria ao longo do século XX com a consolidação da gestão orçamentária por parâmetros de desempenho, o que viria definitivamente sistematizar tributação e alocação de recursos, assim como estabelecer a articulação da gestão fiscal com a gestão monetária. Neste processo, a confirmação e generalização definitiva da prerrogativa do Poder Executivo para elaboração da proposta orçamentária, deixando ao Legislativo a competência para aprová-la, consagrou a autoridade da burocracia administrativa para redirecionar e redistribuir parte da renda privada correlatamente à autonomia de funcionamento dos bancos centrais. No final do século XX, a introdução do princípio da responsabilidade fiscal inaugurou uma nova fase para o arranjo orçamentário em busca do estabelecimento de mecanismos para controle de sua articulação com o arranjo monetário.

Na verdade, o instituto do orçamento enquanto uma proposta integrada de tributação *comum* e alocação *pública* de recursos submetida ao parlamento, ainda que com a prevalência do tema da contributividade, já se fazia presente expressamente na Grã-Bretanha<sup>18</sup> sobretudo desde a *Revolução Gloriosa* (1688-1689), que, por meio do *Bill of Rights*, vedou definitivamente qualquer cobrança de impostos para a *Coroa*, sob qualquer pretexto, sem a prévia aprovação da *Câmara dos Comuns* do Parlamento. Em 1733, *Sir Robert Walpole*, primeiro-ministro *Whig* sob *George I*, começou a se referir à inauguração de tais discussões sobre as receitas e despesas propostas pela *Coroa* como a ‘abertura do *budget*’<sup>19</sup>, que se tratava da grande bolsa de couro em que eram levados os relatórios e programações de contas para discussão na *Câmara dos Comuns*, a qual acabou por designar em língua inglesa- assim como em francês- o processo de gestão de receitas e despesas públicas. Em língua portuguesa e espanhola, os termos consagrados foram *orçamento* e *presupuesto*<sup>20</sup>.

Na França, "até 1789, ou por 175 anos, a *Coroa* governou sozinha; impunha tributos e regulava despesas à vontade, sem a cooperação de representantes do país" (Stourm, 1917:35). Pouco antes da *Revolução*, a *Assembleia Nacional* promulgou, em junho de 1789, decreto investindo os representantes da nação da competência exclusiva para a aprovação de tributos, o que seria, desde então, respeitado ao longo da história com algumas exceções<sup>21</sup>. Na *Prússia*, a *Constituição de 1850* garantia que "o controle sobre receitas e despesas deveria ficar com os representantes do país. Em 1862, a *Câmara de Deputados (Landtag)* cortou as dotações destinadas a despesas militares para implantação do serviço militar universal e obrigatório. O então *Primeiro-ministro Otto von Bismarck* retirou a proposta e a submeteu exclusivamente à *Câmara Alta (Herrenhaus)* sobre a qual o *Kaiser Wilhelm II* tinha controle. Sob o argumento de que o *poder legislativo* era exercido conjuntamente com a participação do *Kaiser* e de que *Constituição* não dispunha sobre eventuais conflitos de interesse no caso da não aprovação do orçamento, a situação se repetiu até 1866, apesar dos protestos dos deputados (Stourm, 1917:21-22). Diversos estados<sup>22</sup> instituiriam seu processo orçamentário junto ao parlamento durante o século XIX. A *Bélgica* construiu suas estruturas após sua própria revolução em 1830, tomando como referência o modelo francês. "Os *Países Baixos* estabeleceram estruturas centralizadas para o controle legislativo das despesas depois de 1848; *Itália*, em 1860; *Suécia*, depois de 1876; *Noruega*, em 1905; *Dinamarca*, em 1915" (Webber e Wildavsky, 1996:327).

Nos anos seguintes, a França protagonizaria as soluções para os principais desafios de construção do arranjo orçamentário moderno. O *princípio da unidade* se consolidou no *Estado Francês* a partir da unificação das câmaras de contas. De acordo com o Conde Mollien, "o *Ancient Régime* contabilizava treze câmaras de contas no despertar da *Revolução Francesa*", que eram, à época, "tribunais sem acordo em sua jurisprudência, sem relação entre eles, reduzidos à arbitragem de interesses sempre locais e variáveis de um recanto a outro que, em uma palavra, não eram capazes de fazer entrar em seu julgamento qualquer visão de interesse geral". Em 1807, o *Imperador Napoleão Bonaparte I* promoveu a centralização do controle financeiro, perseguida e não conquistada anteriormente pelo poder real ao longo de séculos, com a instituição da Corte de Contas (*Cour de Comptes*), subordinada ao poder executivo<sup>23</sup>. Com isto, de acordo com seu primeiro presidente, *Barbé-Marbois*, unificou-se a gestão das finanças do Estado Francês em "uma instituição una em seu objeto, poderosa em sua unidade, presente junto a todos depositários de dinheiros do Estado, abrangendo todas as contabilidades ligadas à riqueza pública" (Flizot, 2010:154).



No caso do período fiscal, a *Constituição de 1791* já havia consagrado o *princípio da anualidade* para o imposto e, principalmente, do "voto anual das despesas, com os limites da previsão e renovação da confiança que ela supõe, sendo seu corolário necessário à autorização do imposto" (Tallineau, 2010:87). Entretanto, em termos práticos, as receitas e despesas previstas para um ano de funcionamento podem se concluir neste ou ultrapassá-lo. Além disto, as operações igualmente de obtenção de receitas e execução de despesas não se iniciavam em uma mesma data ou mesmo tinham como referência determinada data comum para seu início, o que minava seu poder vinculatório. Por outro lado, interessava aos que dispunham de dotações continuar com elas até seu pleno esgotamento, prática esta, que "todos sabem, mesmo com pouco conhecimento de gestão governamental, que as administrações não têm escrúpulos em incorrer- após 31 de dezembro e até o encerramento do período fiscal - em novas despesas em violação da lei", conforme relatório sobre o tema em 1887 (Stourm, 1917:130). Como ressaltou *Charles-François Lebrun* no Conselho dos Anciãos em 30 de setembro de 1796, o fundamento de tal princípio era inquestionável: "é necessário, no início de cada ano, comparar receitas estimadas com estimativa de despesas; é igualmente necessário, no final do ano, comparar as receitas reais com despesas reais" (Stourm, 1917:116). Após diversas tentativas de regulações aplicando ora o conceito de registro de receitas e despesas por '*caixa*' (momento efetivo de recolhimento ou de pagamento), ora por '*competência*' (período de pertinência de sua referência), em 1822, uma portaria combinando ambos determinaria que "os créditos cobertos pela lei de finanças para as despesas de cada exercício não poderão ser empregados para qualquer despesa pertencente a outro exercício" (Bottin, 2010:164), embora regulações complementares viessem a ser editadas nas décadas seguintes para garantir a eficácia do comando.

O *princípio orçamentário da universalidade* se impôs como a formalidade necessária de todas as receitas e despesas transitarem obrigatoriamente pela lei orçamentária pelos seus respectivos totais, mas, concretamente, foi o resultado do enfrentamento histórico de procedimentos feudais e absolutistas que insistiam em prevalecer na gestão das finanças públicas e não se adequavam às necessidades da acumulação capitalista emergente. No período feudal, conforme já se descreveu anteriormente, a gestão dos recursos públicos era fragmentada e dispersa, de modo que os agentes coletores recolhiam os tributos e empregavam, eles mesmos, os recursos para custear as atividades arrecadatórias, quando não realizavam diretamente 'despesas reais' conforme as necessidades e o momento. Apesar da aprovação do orçamento pelo parlamento, sua execução sob o Estado Capitalista nascente

sofria com a herança desta cultura. Mesmo que o Ministro do Tesouro, *Barbé-Marbois*, em seu relatório de dezembro de 1803, reiterasse aos cônsules que "todas as receitas devem ser entregues ao Tesouro, sem quaisquer deduções, e todas as despesas serão feitas a partir da uma tesouraria pelas mãos de agentes pagadores", de forma que "todas as receitas serão recebidas por uma espécie de oficial, enquanto todas as despesas serão pagas por outra espécie", "as administrações fiscais não estavam inclinadas a desistir voluntariamente dessa prerrogativa que fez dos agentes fiscais os mestres de suas próprias dotações". Nesta perspectiva, tais práticas se repetiriam frequentemente. Em 1817, por exemplo, "o orçamento do *Ministério das Finanças* foi incrementado de 27 milhões em 1817 para 169 milhões em 1818: um aumento de 142 milhões de um ano para o outro", quando consideradas conjuntamente as despesas realizadas descentralizadamente. Descontados os valores referentes a novas despesas, o incremento de 121 milhões se deveu à contabilização dos custos de administração tributária até então não incluídos, que representavam 14,5% em relação ao orçamento total de 832 milhões do período (Stourm, 1917:149 e 157). Igualmente, algumas décadas depois, ainda ignorando a natureza vinculatória da lei do orçamento, "em 1888, o *Ministro da Guerra* ordenou que as éguas inservíveis à disposição dos agricultores fossem vendidas", atendendo ao comando de redução de despesas da *Lei de 25 de julho de 1887*. De acordo com a *Corte de Contas* francesa, "as éguas deveriam ter sido vendidas nos termos do regulamento para a administração de domínios, entregando-as para o Tesouro proceder à venda em leilão", enquanto "o *Ministro da Guerra* deveria procurar obter durante a legislatura as dotações adicionais necessárias" (Stourm, 1917:158).

O *Estado Britânico* também lutaria para viabilizar efetivamente este princípio. Em 1848, o Parlamento considerou que "as receitas não podem ser administradas eficientemente, se os impostos e outras fontes de recursos públicos não forem entregues ao *Tesouro* ou creditadas a ele mais tarde". Contudo, o cumprimento do princípio viria ocorrer a partir de 1856, quando se registrou, devido à real contabilização pelo total, um incremento no orçamento de 4,5 milhões de libras. A *Itália* introduziu o princípio do orçamento pela "totalidade" em 1834. Já o *Império Germânico*, até o início do século XX, não atendia à exigência. No orçamento de 1899-1900, "lançou somente 60 milhões de francos de receitas no item de correios e telégrafos, embora o serviço realmente valesse entre 450 e 500 milhões". Em 1912-1913, quando as receitas passaram, de fato, a serem lançadas em valores brutos, o montante chegou a 977 milhões de francos, enquanto as despesas correlatas no mesmo orçamento eram de 765 milhões (Stourm, 1971:161-164).

Além disto, o *princípio da universalidade do orçamento* foi uma resposta à herança tributária feudal de cobrança de tributos vinculados a finalidades específicas, com parte destinada diretamente para a manutenção da realeza. Eram *auxílios feudais* em suas diversas variações (fazer filho cavaleiro, casar filha mais velha, resgate etc), *scutages*, que correspondiam aos direitos de vassalagem, pedágios, direitos para exercício do comércio ou de profissões, dentre outros. Mesmo os impostos sobre propriedade rural ou propriedades nas cidades representavam expressamente o pagamento pelo direito de permanência ou usufruto da propriedade. Tratava-se majoritariamente de receitas destinadas à realeza, que não representavam benefícios para os súditos. Nesta perspectiva, a *Revolução Gloriosa de 1688* promoveu a separação das receitas hereditárias destinadas à *Coroa* e à *Família Real* daquelas de natureza temporal para o *Reino*<sup>24</sup>, no contexto do embate entre os *direitos divinos dos reis* e o *poder do parlamento* de controle sobre a *Casa Real* que passaria a ser ocupada pelo rei *William III* e pela rainha *Mary II* em substituição a *James II*. Na continuidade, sob o espírito das emergentes aspirações burguesas no período, contra os privilégios sociais da nobreza e em defesa de uma tributação que não fizesse distinção da posição social do indivíduo-cidadão, mas fundamentalmente se baseasse em sua capacidade econômica, a solução para esta problemática consagrou-se, na França, com a instituição do *princípio da não-afetação das receitas* como condição complementar para universalização da gestão das finanças públicas. De acordo com este princípio, afirmado pela *Ordonnance* de 1838<sup>25</sup>, todas as receitas não devem possuir uma finalidade a priori, devendo compor um '*caixa único*', a partir de onde serão devidamente alocadas para as despesas conforme as dotações definidas.

Mesmo com a validação dos princípios da anualidade, unidade e universalidade e não-afetação, fazendo com que as despesas e receitas fossem aprovadas em um único documento, consideradas pelo seu total sem prévias destinações, com validade para o exercício de um ano, o arranjo orçamentário moderno precisou também de viabilizar o *princípio da especialização* para garantir seu poder vinculatório. Inicialmente, os orçamentos eram aprovados de forma sintética, sem detalhamento das despesas. No período da *Revolução Francesa*, por exemplo, o orçamento, aprovado pelo decreto de 18 de Fevereiro 1792, tinha "apenas os dois seguintes itens: 282,7 milhões libras para os diversos ramos de serviços ministeriais; 302 milhões de libras para a dívida, salários, pensões eclesiásticas, etc, ou um total de 584,7 milhões", prevendo ainda, em seu artigo 5º, que "o total das despesas para o ano em curso não deve constituir a aprovação de qualquer item em particular das referidas despesas, não podendo a

utilização de fundos ser feita, nem encaminhada, a não ser de acordo com decreto emitido pela Assembleia ou a ser emitido em relação a cada item." (Stourm, 1917:43)

Na verdade, desprovida de antecedentes, a *Assembleia Nacional* não sabia como fazer orçamentos ou estabelecer um controle regular das despesas. Em 1790, decidiu separar a *Casa Real* definitivamente do *Tesouro Público* e controlar suas despesas a partir da aprovação pelo legislativo de uma 'lista civil'<sup>26</sup>, discriminando os pagamentos pretendidos. De modo geral, passou mais de uma década aprovando leis orçamentárias sucessivas, "sem fazer um plano geral ou um orçamento para os gastos totais". Ora, a aprovação dos orçamentos era resultante da estimativa geral de despesas conforme as necessidades para um determinado período. Primeiramente anuais, as leis foram, na sequência, sendo aprovadas para atender necessidades em períodos sucessivamente mais curtos (trimestres, meses e dias), sob um contexto de incapacidade preditiva, mas principalmente de desconfiança da conduta dos membros do executivo, que, sem estarem sujeitos a qualquer critério regulatório, dispunham de total autonomia para realização de despesas, uma vez aprovadas. Após o período napoleônico, a *Constituição de 1814* foi omissa no tratamento dado ao controle das despesas. Diante deste vácuo, que punha em risco, segundo os deputados, o "direito de votar livremente os impostos", em 1817, uma comissão da *Câmara de Deputados* considerou "unanimemente" que "o exame das necessidades e despesas é o seu primeiro dever e, de modo a dar força a esta visão, a comissão adotou a regra de dois relatórios separados e distintos; um sobre despesas e necessidades e outro sobre os meios para alcançá-las" (Stourm, 1917:43 e 48).

O trabalho da *Comissão* resultou na Lei de 25 de março de 1817, que, em seu artigo 151, determinou que "a despesa não deve exceder a dotação agregada para cada ministério", estabelecendo ainda que "eles não devem gastar além desta dotação e devem ser responsabilizados por isto", o que inaugurou a especificação de despesas por ministério. Apesar disto, os ministros continuaram com grande autonomia, na medida em que, "uma vez votada a lei fiscal, eram livres para movimentar à vontade em seus limites de dotações". Todavia, esta determinação configurou uma importante mudança, porque o orçamento passou a ser votado por ministério (Stourm, 1917:297).

Nas décadas subsequentes, a especialização se aprofundou. Em 1829, o então primeiro-ministro *Conde de Villèle* (1821-1828) estendeu as especificações às seções de cada ministro, fazendo com que o voto do orçamento referisse-se não somente a 7 ministérios, mas a 52 subdivisões orçamentárias. A partir da *Revolução de 1830*, o orçamento passou a ser elaborado e apreciado por '*capítulo*', que é "uma subdivisão orçamentária, maior do que o

parágrafo e o artigo [estes correspondentes ao detalhamento de itens], a qual contém, em cada ministério ou seção ministerial, as divisões de serviço correlacionadas ou de mesma natureza". Desde aquele ano, o número de capítulos, que era 164, cresceu continuamente, passando a 338 em 1847, 362 em 1852, 388 em 1877, 482 em 1882, e chegando a quase 1000 em 1913, com a correspondente redução do montante financeiro alocado em cada capítulo muitas vezes inexpressivo perante outros tantos. (Stourm, 1917:299-301)

Neste cenário, o poder legislativo francês passou a dispor de mecanismo para interferir diretamente no cotidiano do executivo, desfrutando de enorme poder de barganha política. Na prática, o grau de especialização com que passou a ser aprovado o orçamento, resultou na atribuição ao legislativo da competência para elaboração do orçamento, na medida em que o processo possibilitava descer a mínimos detalhes, permitindo-lhes alterar dotações em suas minúcias.

O Estado Capitalista adentrou, então, o século XX orientado por uma racionalidade própria de gestão das finanças públicas. Os princípios decantados ao longo de cerca de um século conferiram ao orçamento uma identidade peculiar em termos processuais e de conteúdo, levando a um adensamento institucional específico no seu entorno. O orçamento consolidou-se como lei apreciada pelos representantes do povo por meio do Parlamento, onde devem obrigatoriamente estar contidas, como condição para sua execução, todas as ações governamentais, envolvendo receitas e despesas, a serem realizadas durante um ano, assim como enquanto um processo sujeito a controles característicos de publicidade. Em geral, estas transformações são festejadas pelos valores democrático-burgueses de liberdade e de caráter público que carregaram para o Estado moderno, superando as mazelas da ordem feudal-absolutista em relação à contributividade tributária e à alocação de recursos públicos. Entretanto, os predicados deste conjunto de princípios que enformou o arranjo orçamentário durante o século XIX não se resumem apenas a conquistas de legalidade e cidadania democrático-burguesa. Eles foram responsáveis pela delimitação de uma dinâmica econômica capitalista de movimentação da renda privada a partir do estado. Os novos processos sociais de contributividade e alocação executiva, anteriormente submetidos exclusivamente à discricionariedade da autoridade governamental, passaram a ser ancorados em um rito parlamentar de apreciação, regulados por critérios formais de periodicidade e conteúdo, o que, deste modo, representou a eliminação de interferências indiscriminadas e extraordinárias no processo de acumulação de riquezas, ao mesmo tempo em que conferiu a devida autonomia para ações tempestivas e intempestivas por parte da burocracia estatal em seu benefício. Tal

ritualização também sujeitou a manifestação dos interesses sociais potenciais diversos, que passaram a vislumbrar no processo orçamentário a perspectiva de atendimento de suas demandas, potencialmente sujeito a contestações de justiça. Além disto, a movimentação de renda a partir do estado estabeleceu-se enquanto uma relação contínua e incremental, onde a apropriação comum da renda e a alocação pública final se estruturam enquanto processos de natureza universal, desprovidos de interesses (*o interesse público*), tal qual ocorre como a relação entre salário e a venda da força de trabalho como condição para a manutenção e reprodução dos trabalhadores.

A conjunção dos princípios de *unidade*, *universalização* e de *anualidade* produziram as bases da ritualização em virtude, sobretudo, dos prazos, procedimentos e conteúdos que passaram a implicar. Elas contribuíram para a convergência da atuação das diversas unidades do estado capitalista. Criaram as condições para que as ações a partir do Estado ocorressem de modo unificado, porém validando as especificidades executivas finalísticas, na medida em que, de acordo com o processo orçamentário, o funcionamento e o desenvolvimento das partes dependem da disponibilização de recursos, cuja definição, por sua vez, demanda obrigatoriamente a consideração do todo. Do mesmo modo, aqueles princípios contribuíram para a ritualização equivalente da avaliação e definição social das necessidades a serem atendidas a partir do estado para a acumulação de riquezas, visto que as ações governamentais passaram a ter obrigatoriamente de constar do orçamento para sua execução, o que, por sua vez, passou a representar para os grupos de interesse o reconhecimento de um ciclo de exigências para processamento de suas demandas, principalmente no âmbito do parlamento. Nesta perspectiva, todo o crescimento das despesas governamentais e toda sua diversificação, desde a instauração do *Estado Democrático-burguês*, foram historicamente definidos e processados à luz da ritualização do moderno arranjo orçamentário.

Contudo, o elemento central da dinâmica gerada pela confluência destes princípios para a movimentação da renda privada por parte do estado foi a desvinculação que a contributividade e subsequente alocação pública de recurso passaram a gozar em relação à acumulação de riquezas. Com o *princípio da não-afetação*, a renda apropriada compulsoriamente pelo estado ganhou um sentido universal, uma vez que as contribuições deixaram de ter uma destinação determinada. A movimentação passou a ocorrer sem que houvesse qualquer vinculação entre o valor de uso pretendido pela ação a ser custeada pelo estado e o seu preço de realização, que se tornou pago *a priori* de forma genérica em razão do recolhimento de uma contribuição compulsória. Por outro lado, o *princípio da especialização*,

ao obrigar ao detalhamento das despesas postuladas, criou condições para a reconexão *a posteriori* entre o preço pago enquanto tributação e o valor de uso consumido como bem ou serviço público, em um processo que ocorre marcadamente dentro dos limites do arranjo orçamentário. Esta conexão, contudo, revestida pelas classificações funcionais e econômicas de ações e despesas e outros ritos burocráticos, se processa sem necessária ou obrigatoriamente caracterizar os interesses atendidos. A conjunção de ambos os princípios possibilitou, então, que a renda passasse, historicamente, a ser obtida de modo continuado enquanto seu redirecionamento e redistribuição por meio das capacidades estatais diversas fossem definidos *a posteriori* sob condições estritamente econômicas.

Tal natureza capitalista da dinâmica do arranjo orçamentário se consolidou a partir da difusão dos parâmetros de desempenho que grassaram nos *Estados Unidos da América*. Os EUA haviam passado o século XIX imersos na luta para viabilizar um orçamento equilibrado sob um contexto de dívidas com guerras e de competência orçamentária nas mãos do poder legislativo. Desde a *Revolução Americana*, o Estado Norte-Americano se desenvolveu sob as premissas de um governo sustentado por baixa tributação e orientado pelo equilíbrio orçamentário. Neste contexto, inicialmente houve pouca regulamentação do orçamento, cuja definição permaneceu estritamente no âmbito do *Congresso*, sob cenário histórico, porém, de contínuo endividamento em virtude, principalmente, das guerras enfrentadas, destacadamente a *Guerra da Independência* e a *Guerra Civil Americana*. Assim, enquanto "os orçamentos europeus eram unitários, com receitas e despesas consideradas de forma unitária, os orçamentos americanos foram fragmentários", sendo que predominou o cenário em que "cada agência submete sua proposta de desembolso e a receita é considerada separadamente" (Webber e Wildavsky, 1996:358). Em 1865, o Comitê de Meios e Recursos (*Ways and Means Committee*) do *Congresso Norte-Americano*, com suas atribuições, então sobrecarregadas, foi desmembrado em três comitês, visando lograr maior eficiência no controle orçamentário: o próprio *Ways and Means* "manteve sua jurisdição sobre medidas tributárias e tarifárias; ao Comitê Bancário e Monetário (*Banking and Currency Committee*) coube a supervisão do sistema bancário; e o novo Comitê de Dotações (*Committee on Appropriations*) passou a ter autoridade sobre todas as contas de despesa" (USA, 2010:5). Apesar da existência de uma instituição específica para tratar das despesas, nos anos seguintes, a situação "permaneceu continuamente fragmentada" (Webber e Wildavsky, 1996:358).

O *Comitê de Dotações* continuou como o centro do processo orçamentário norte-americano até 1912, quando a Comissão sobre Economia e Eficiência (*Commission on Economy and*

*Efficiency*), organizada pelo Congresso em 1910 por iniciativa<sup>27</sup> do *Presidente William Howard Taft* (1909-1913), apresentou suas recomendações, que significaram profundas transformações para a organização do arranjo orçamentário norte-americano, assim como importante influência para as nações ocidentais a partir de então. De modo geral, o legado principal da reforma promovida a partir do *Relatório Taft* é resumido à transferência, em termos práticos, da competência da elaboração do orçamento para o executivo, e, alguns anos mais tarde, em 1921, à criação dos organismos de controle orçamentário no âmbito do legislativo e executivo, que atualmente vêm a ser o *CBO - Congress Budget Office* e o *OMB - Office of Management and Budget* (ver *Nota 23*). Todavia, o *Relatório 'A Need for a National Budget'* sintetizou diversos outros parâmetros importantes, que viriam potencializar os fundamentos do arranjo orçamentário moderno segundo critérios de desempenho, constituindo, certamente, "a mais completa e sistemática investigação que havia sido feita do governo nacional, se não, de fato, de qualquer governo" (Glenn, 1958:277).

Dentre as proposições que viriam se tornar realidade e se disseminar nas décadas seguintes, temos (i) a definição do conteúdo da proposta orçamentária, que permanece, na sua essência, até hoje a mesma nos estados em geral; (ii) a caracterização do orçamento enquanto um *programa de trabalho*, o que lançou os fundamentos para a racionalidade de avaliação de desempenho assim como métodos de elaboração de orçamento que se multiplicariam durante o século XX; (iii) a introdução da *classificação econômica e funcional-programática das despesas*, que tornou-se o pilar universal para estruturação e monitoramento da execução das propostas orçamentárias, avançando em relação à especialização francesa por 'capítulo'; (iv) a *conceituação de controle interno e externo*, que consolidou o entendimento sobre o papel dos poderes executivo e legislativo no controle da movimentação de renda a partir do estado; e (v) a introdução do *critério de custo-benefício* para avaliação do desempenho orçamentário, que se tornou a diretriz central para a análise qualitativa da contributividade e da alocação até os anos 70 do século XX.

Até a década de 50 do século passado, as diretrizes do *Relatório Taft* alimentaram iniciativas diversas em busca de um arranjo orçamentário orientado pelo desempenho. O clímax desta trajetória ocorreu com a síntese representada pela metodologia do *PPBS - Planning, Programing Budget System*, que se tornaria a metodologia oficial para elaboração e gestão de orçamentos nos *Estados Unidos* e diversos outros países. O *PPBS* foi resultado dos esforços de planejamento empreendidos a partir da *Marinha Norte-Americana*, que, diante das restrições imposta durante a *Segunda Guerra Mundial*, sintetizou um método para priorização



de ações baseado na avaliação do custo das alternativas possíveis *vis-à-vis* os benefícios propiciados por cada uma delas em um contexto de planejamento de multi-atividades e a correspondente programação de ações para a consecução de objetivos. A metodologia foi recomendada pela 2ª *Comissão Hoover*<sup>28</sup> (1955) e difundida pela *Organização das Nações Unidas - ONU* enquanto método desejável para administração orçamentária durante a década subsequente.

Concretamente, esta e outras metodologias orçamentárias de performance não implicaram alteração dos princípios fundantes do arranjo orçamentário, mas a busca continuada da atualização dos procedimentos no âmbito do arranjo orçamentário para enfrentamento contínuo do crescimento da movimentação de renda a partir do estado, assim como de sua crescente diversificação e especialização. De modo geral, pretenderam lograr eficiência nesta movimentação a partir de critérios de minimização de esforços materiais e maximização de resultados. No período, geraram importante adensamento da burocracia estatal voltada para estes processamentos, ao mesmo tempo em que se tornaram a principal fonte de informações estruturadas sobre a movimentação fiscal. No início da segunda metade do século XX, sua aplicação resultou em uma racionalidade incrementalista para os orçamentos, mostrando-se incapaz de lidar com as emergentes demandas sociais e econômicas dos anos 60 e 70. Deste modo, acumularam muitas críticas devido à sua incapacidade de possibilitar 'análise de políticas' ao longo do processo orçamentário e também em razão de sua incapacidade de se constituir efetivamente em instrumento de gestão eficaz, visto que, mesmo com o rigor das análises de custo-benefício, o déficit público cresceu sistematicamente no período. Em 1970, o *Presidente Richard Nixon* (1969-1974) desobrigou formalmente o emprego do *PPBS* pelos órgãos federais norte-americanos, embora a racionalidade do custo-benefício continue a ressonar até hoje.

Durante os anos noventa do século XX, foi implementado um conjunto de medidas para o ajuste fiscal do expressivo desequilíbrio de contas públicas verificado a partir dos anos setenta na maioria dos países ocidentais. Este processo resultou na edição de detalhadas legislações orçamentárias e financeiras por vários estados com enfoque na exigência de condutas das autoridades governamentais voltadas para a prévia e concomitante publicização de métodos, metas e resultados utilizados na gestão da arrecadação e gastos, visando basicamente a consecução do *princípio do equilíbrio orçamentário*, o que foi sintetizado sob o conceito de *responsabilidade fiscal*. O processo de ajuste fiscal promovido na Nova Zelândia a partir de 1986 tornou-se uma das principais referências devido à articulação das reformas que se

sucederam e da valorização do Legislativo no controle das finanças públicas. O ajuste iniciou-se em 1986, com a separação das atividades comerciais mantidas pelo Estado daquelas de regulação e controle (*State Owned Enterprise Act*). Passou, em 1988, pela revisão dos direitos trabalhistas e da questão salarial no serviço público (*State Sector Act*). Em 1989, envolveu a alteração dos controles financeiros sobre as agências públicas para o monitoramento baseado nos resultados alcançados (*Public Finance Act*). Finalmente, em 1994, editou-se legislação especificamente destinada à redução do déficit público (*Fiscal Responsibility Act*).

Também nos Estados Unidos foi editada uma importante legislação referente a ajuste orçamentário entre 1985 e 1993. Em 1985, foi aprovada lei determinando o contingenciamento orçamentário linear (*sequestration*), por meio de Resolução Conjunta do Congresso, na eventualidade do déficit público ultrapassar limites fixados (*Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act*). Esse procedimento foi alterado em 1990 (*Budget Enforcement Act - BEA*) e em 1993 (*Omnibus Budget Reconciliation*), com a introdução da fixação de metas fiscais de superávit *ex ante* e métodos de controle mais refinados para se evitarem cortes orçamentários. A legislação americana contemplava apenas o Governo Federal, com cada Estado possuindo regras fiscais próprias.

A responsabilidade fiscal se difundiu intensivamente em três "ondas". A primeira ocorreu do início a meados da década de 1990, em parte, para responder às crises bancárias e de endividamento bem como para qualificação dos estados para a *Zona do Euro*, por meio do *Tratado de Maastrich* (1992), que estabeleceu o cumprimento de metas fiscais e a previsão de punições em protocolos como condição para a plena integração econômica. A segunda onda foi impulsionada em grande parte pelas economias emergentes no início de 2000, com incentivo do *Fundo Monetário Internacional- FMI*, quando muitos estados adotaram mais de uma regra fiscal e reformaram as estruturas orçamentárias em resposta a experiências com excessos fiscais. A terceira onda ocorreu em reação à *Crise Internacional do Subprime* (2008), com a complementação de regras supranacionais com regras nacionais, especialmente na *Zona do Euro*, enquanto outras economias se dedicaram a "modernizar" suas regras e estruturas fiscais. Assim, "em 1990, apenas cinco países- *Alemanha, Indonésia, Japão, Luxemburgo e Estados Unidos*, tinham regras fiscais vigorando que cobriam pelo menos o nível do governo central". Nas décadas seguintes, este número subiu para 76 até o final de março de 2012 (Schaechter, 2012:10 e 37).

Em termos gerais, as medidas designadas enquanto *responsabilidade fiscal* referem-se a "uma lei de escopo limitado que discorre sobre as regras e procedimentos relativos a três princípios

orçamentários: responsividade (*accountability*), transparência e estabilidade". Em termos práticos, tais leis estabelecem mecanismos, fundamentalmente, para "especificação da trajetória de médio prazo de agregados fiscais, descrição da estratégia anual e do orçamento para atingir objetivos fiscais escolhidos, publicação regular de relatórios (pelo menos duas vezes por ano) sobre o alcance de objetivos ou metas fiscais e prestações de contas financeiras auditadas anuais que garantam a integridade das informações fiscais" (Liniert, 2010:5), a fim de lograr o incremento do controle sobre o nível de endividamento, nível do déficit público e nível de arrecadação de receitas (Schaechter, 2012:5-6). A responsabilização<sup>29</sup>, por sua vez, na maioria dessas legislações diz respeito à "responsabilidade coletiva do governo perante o parlamento pela gestão macro-fiscal [orientando-se] primariamente pela transparência das intenções de política fiscal do governo e de seus resultados", e não à "responsabilidade individual pela gestão do programa de orçamento" (Liniert, 2010:6).

As medidas de responsabilidade fiscal, certamente, são uma resposta histórica às limitações do arranjo orçamentário para garantir a prevalência de seus princípios básicos originais. Como vimos, a conjunção deles pretende ser capaz de lograr a prévia aprovação e inclusão de receitas e despesas na lei orçamentária a partir de um processo ritualizado junto ao parlamento como condição para a realização de todas as ações governamentais, o que os sucessivos e crescentes déficits acumulados em diversos estados confirmam que não foi plenamente alcançado. A regulação instituída historicamente não foi suficiente para lidar com a "presença de muitos grupos de interesse concorrentes [que] geralmente resulta no "efeito voracidade", quando diferentes grupos competem e pressionam por gastos excessivos inesperados em anos bons, não deixando espaço para a resposta contracíclica nos anos ruins" (Schaechter, 2012:5), como reconhece o próprio FMI. Nesta perspectiva, este conjunto de medidas, freqüentemente designadas como ajuste fiscal, podem ser caracterizadas como verdadeiros métodos de orçamentação adaptativos, em pleno processo de consolidação metodológica.

Além disto, as medidas de responsabilidade fiscal representam o reconhecimento da relevância da movimentação de renda realizada a partir do estado para o processo de acumulação, uma vez que "a estabilização econômica é inerente ao regime fiscal o qual permite que as contas fiscais se ajustem a variações na atividade econômica" (Schaechter, 2012:6). Com o crescimento histórico desta movimentação fiscal que, na atualidade, redistribui e redirecionam praticamente 50% da renda disponível sob um contexto de precária capacidade do arranjo orçamentário instituído ao longo de mais de um século de controlar a geração de déficit, assim como diante da continuada pressão social pela ampliação das

capacidades estatais existentes e o assumimento de novas, estas medidas dirigem-se para produzir maior previsibilidade na evolução da arrecadação de receitas e alocação de despesas. A estes mecanismos regulatórios soma-se uma série de metodologias destinadas à avaliação do desempenho do aparelho estatal e, principalmente, de suas políticas que trazem para o arranjo orçamentário critérios de efetividade para avaliação dos resultados governamentais para além da análise de custo-benefício. Paralelamente, as regras fiscais pretendem se prestar "para conter o tamanho do governo e apoiar a equidade intergeracional" (Schaechter, 2012:6).

Do mesmo modo, essas medidas destinam-se a criar relacionamento formal com a gestão monetária, cujo marco regulatório é de outra natureza. Enquanto as medidas de transparência e *accountability* pretendem criar um ambiente para constranger a autonomia, sobretudo, da burocracia do poder executivo, buscando sujeitá-la cada vez mais a restrições procedimentais, os limites estabelecidos para dívida, déficit e arrecadação tributária prestam-se a delimitar um marco de sustentabilidade no curto prazo para a movimentação por parte do estado da renda gerada a partir do mercado.

Na verdade, na atualidade, transcorridos quase dois séculos de regulações, o arranjo orçamentário assume diversas características peculiares em cada estado, embora predomine a "supremacia do parlamento" em matéria orçamentária, a comunhão dos princípios historicamente estruturadores do arranjo orçamentário e regras de responsabilidade fiscal aos moldes dos debates mais recentes, de modo que "os procedimentos e prazos de processos orçamentários parlamentares diferem muito" entre os diversos estados (Liniert e Jung, 2004:20). Essas diferenças mostram como historicamente cada Estado conferiu (i) mais ou menos autoridade ao Legislativo para controle do processo orçamentário, (ii) dispendo a regulação da gestão do orçamento público em leis ou em instrumentos legais sob a discricionariedade do Executivo e (iii) conferindo às regras fiscais maior ou menor estabilidade.

Em relação às competências dos poderes constituídos, consolidaram-se estados onde o Legislativo desfruta de maior autoridade na gestão orçamentária e outros onde prevalece o Executivo. Nos *Estados Unidos*, o Parlamento detém tipicamente fortes prerrogativas. Desde 1974, com a edição do *Congressional Budget and Impoundment Control Act - CBA* (Lei de Controle Parlamentar Orçamentário e de Contingenciamento), foi instituído "um novo processo orçamentário no Congresso", recuperando-se para o Legislativo a competência – diluída desde os anos 20 do século XX - de "estabelecer suas próprias prioridades de despesas", o que, até então, só era possível durante a execução orçamentária. Neste sentido, além de limitar

o poder do Presidente para contingenciar gastos aprovados pelo Congresso, o *CBA* “estabeleceu procedimentos para o desenvolvimento de um plano de orçamento anual do Congresso”, assim como “criou os Comitês Orçamentários do Senado e da Câmara de Deputados” e atribuiu ao *Congress Budget Office – CBO* (Escritório de Orçamento do Congresso) o papel auxiliar de “‘avaliador’ apolítico do Congresso” na revisão do orçamento (Liniert e Mum, 2004:447-448).

O *Reino Unido*, por sua vez, constitui o principal exemplo de estado em que “o Legislativo confia no Executivo”. Em razão da maioria na *Câmara dos Comuns*, o governo controla os assuntos parlamentares “incluindo a estrutura e composição dos comitês parlamentares”. Além disto, devido ao histórico relacionamento do Parlamento com a *Coroa*, as *Standing Orders* (Regimento Interno) “limitam severamente o papel da câmara baixa na aprovação do orçamento anual”, enquanto a câmara superior (*Câmara dos Lordes*) não tem qualquer poder para realizar mudanças em qualquer conta referente a dinheiro público (Liniert e Jung, 2004:407). Nos países com tal perfil, “os papéis e as responsabilidades dos principais intervenientes nos processos orçamentários ora são especificados por meio de decreto como é o caso dos países nórdicos, ora não, como no *Estado Britânico* onde “os fortes poderes do *Ministério do Tesouro* em relação a orçamento, baseados em poderes hereditários” lhe permitem se valer de outros instrumentos formais. Em geral, nestes estados, “o Executivo goza de poderes consideráveis na execução do orçamento, sem estreita supervisão do Legislativo”, sendo a auditoria interna tratada como mecanismo de boa gestão global, ao contrário dos *Estados Unidos* onde “não há leis que exijam órgãos de auditoria interna para apresentar um relatório ao Legislativo (Liniert e Jung, 2004:20).

Na *França*, a Constituição de 1958 “reduziu os poderes do Parlamento na elaboração do orçamento”. Anteriormente, o *Ministro das Finanças* apresentava uma proposta orçamentária, que era submetida a emendas nos comitês orçamentários (*Comissions des Finances*). A quantidade destes comitês e o poder para emendas foram restringidos (Liniert e Jung, 2004:187).

No Brasil, historicamente, o Executivo desfruta de enorme autonomia na elaboração e gestão do orçamento. Desde a Consituição de 1988, embora estejam previstos instrumentos como o *plano plurianual* e a *lei de diretrizes orçamentárias* para lograr ao Legislativo condições de interferir concretamente na formulação da gestão orçamentária, a subsequente falta de detalhamento dessas legislações esvazia o poder vinculatório do Parlamento no âmbito das três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Por sua vez, neste contexto, tal qual no

*Estado Britânico*, as instituições de controle interno desempenham forte papel formal na verificação do cumprimento dos diversos princípios orçamentários.

Em relação à legislação orçamentária, em determinados estados, a regulação do arranjo orçamentário ocorre diretamente pela Constituição e, em outros, a regulação depende de legislação complementar (orgânica) ou ordinária. No primeiro grupo, situam-se “os países da Europa Continental, os *Estados Unidos* e os países membros asiáticos da OCDE”, que dispõem de regulações estabelecidas “diretamente por constituições escritas ou indiretamente por leis estatuídas de acordo com as constituições”. Neste caso, “os tribunais constitucionais (ou o equivalente) cumprem papel de tutela no sentido de garantir a constitucionalidade das leis relacionadas com o orçamento” (Liniert e Jung, 2004:22). No segundo grupo, podem ser incluídos o *Reino Unido* e os *Estados Escandinavos*, que, por não estarem limitados por constituições, “exoneram o sistema de orçamento de restrições legais de nível superior”. A regulação é exercida de acordo com “regulamentos adotados pelo Executivo ou por uma comissão parlamentar” como ocorre na *Dinamarca* e na *Noruega* (Liniert e Jung, 2004:23).

Nos estados onde existe uma constituição escrita, alguns possuem uma lei orgânica específica como é o caso da *França* em que ela é tratada enquanto uma "Constituição Financeira" (*Loi Organique Relative aux Lois de Finances - LOLF/2001*), a qual é complementada por outra lei orgânica relativa ao financiamento da seguridade social (*Loi Organique Relative aux Lois de Financement de la Sécurité Sociale - LOLFSS/1996*). Também a *Espanha* possui uma Lei Orçamentária Geral (*General Budgetary Act 47/2003*), que regula as operações financeiras do setor público, e uma Lei Geral de Estabilidade Orçamentária (*General Act on Budgetary Stability 18/2001*), dispendo sobre princípios de política orçamentária, assim como “uma Lei Orgânica Suplementar de Estabilidade Orçamentária Geral (*Organic Act Supplementary to the General Act on Budgetary Stability 5/2001*), que exige que o governo das comunidades autônomas preparem os seus orçamentos de acordo com as metas de estabilidade exigidas pelas duas leis ordinárias acima mencionadas”. No *Brasil*, a Lei nº 4.320 de 1964, que define os principais conceitos a serem empregados na lei do orçamento anual, corresponde à lei orgânica orçamentária, encontrando-se, todavia, desatualizada sem tratar de temas importantes introduzidos pela Constituição de 1988 como as mencionadas lei anuais de diretrizes orçamentárias e a lei quadrienal do plano plurianual. Já na *Alemanha*, a Constituição define os papéis dos atores-chaves do processo orçamentário e as respectivas responsabilidades fiscais da Federação e dos Estados (*Länder*). Na esfera federal, vigora a Lei de Referência Orçamentária (*Haushaltsgrundsatzgesetz*) de 1969, que estabelece os princípios

orçamentários a serem aplicados em todos os níveis de governo, assim como “especifica os mecanismos para a coordenação de políticas orçamentárias entre os diferentes níveis de governo” (Liniert e Jung, 2004:28, 220 e 401).

Nos estados onde não há uma hierarquia de leis ou mesmo hierarquia nas leis relacionadas com o orçamento, “algumas leis fundamentais (por exemplo, *Austrália, Canadá, Japão e Coréia*) ou uma única lei (por exemplo, a *Finlândia*) regem os processos de orçamento”. Por sua vez, “no *Japão e Coréia*, as Constituições têm seções separadas sobre os princípios fundamentais do orçamento, que são complementadas por leis fundamentais que regem os processos de orçamento” e, na *Finlândia*, a Lei do Orçamento (*State Budget Act/1988*) “aborda apenas algumas questões relativas a orçamento não abrangidas pelas extensas disposições contidas em sua constituição escrita, que tem um capítulo inteiro dedicado às finanças do Estado” (Liniert e Jung, 2004:30).

Os *Estados Unidos* se diferenciam dos demais estados pelo “grande número de leis que abrangem diferentes aspectos do sistema de orçamento federal (...) consolidadas em capítulos específicos do Código de Leis dos *EUA* (especialmente *Títulos 2 e 31*) [e] complementadas por uma série de regulamentos do Legislativo, bem como os regulamentos extensos emitidos pelo Escritório de Gestão e Orçamento (OMB)” (Liniert e Jung, 2004:30).

Mesmo possuindo constituição escrita, a *Noruega* não dispõe de lei específica sobre princípios ou procedimentos do sistema orçamentário, assim como a *Dinamarca*, onde “as ‘diretrizes’ do orçamento são definidas pelo *Ministério das Finanças*” e revisadas pelo Comitê Parlamentar de Finanças, quando alteradas (Liniert e Jung, 2004:30).

A responsabilidade fiscal se traduz em regras orçamentárias sobre agregados fiscais para posterior controle, como, por exemplo, referentes a metas de saldos fiscais, déficits ou superávits, total de despesas, dívida pública, estimativa de fontes de financiamento etc, cujas normas para cumprimento podem estar dispostas em leis ou em declarações do governo. Com efeito, há cinco situações por meio das quais os estados implementam as regras fiscais. No primeiro caso, elas não estão incorporadas em uma lei, mas em formulações do governo como acontece na *Noruega, Suécia, Reino Unido*. Neste último, por exemplo, predomina a ‘regra de ouro’, que prevê que “o governo tome emprestado apenas para investir e não para financiar gastos correntes” e a regra que determina que “a dívida líquida do setor público em percentagem do PIB seja realizada em nível estável e prudente ao longo do ciclo econômico - atualmente definido como abaixo de 40,0% do PIB”. Na segunda situação, “regras fiscais qualitativas são incluídas em uma lei”, como ocorreu na *Nova Zelândia*, onde a Lei de

Responsabilidade Fiscal (*Fiscal Responsibility Act*) de 1994 especificou cinco princípios a serem garantidos pelo governo: (i) dívida pública em nível prudente; (ii) garantir que, em média, durante um período de tempo razoável, as despesas operacionais totais não excedam as receitas operacionais totais ("equilíbrio orçamentário"); (iii) patrimônio líquido em nível prudencial contra adversidades; (iv) gestão de riscos fiscais; e (v) previsibilidade e estabilidade das alíquotas tributárias. De modo similar, no *Brasil*, a também Lei de Responsabilidade Fiscal (*Lei Complementar nº 101/2000*) estabeleceu regras qualitativas para despesas obrigatórias de natureza legal, riscos fiscais, arrecadação de tributos, renúncia de receita, *regra de ouro* etc, mas também limites prudenciais quantitativos para despesas com pessoal e com dívida pública em relação às receitas correntes. O terceiro caso refere-se a estados que incluem regras fiscais quantitativas em leis de duração limitada como no *Canadá* e *Estados Unidos*. No *Estado Canadense*, o *Spending Control Act* (Lei de Controle da Despesa) de 1992 estabeleceu limites para crescimento da dívida federal e metas para os gastos, enquanto, no *Estado Norte-Americano*, "o *Balanced Budget Act* (Lei do Orçamento Equilibrado) de 1985 visou reduções progressivas do déficit durante 1986-1990 e um orçamento equilibrado em 1991", em complementação ao *Congressional Budget Act* (Lei de Orçamento do Congresso) de 1974, que estabeleceria limites máximos não vinculativos sobre gastos do orçamento. Finalmente, na *Alemanha*, *Coréia*, *Espanha*, "as regras fiscais quantitativas são incluídas em leis duradouras". Assim, "a Constituição da Alemanha determina que as receitas provenientes de empréstimos não devem exceder o investimento total incluído no orçamento", bem como, na *Coreia*, a Lei do Orçamento e Contabilidade de 1961 igualmente estabelece uma "regra de ouro", exceto em circunstâncias inevitáveis e sujeitas à aprovação prévia da Assembleia Nacional. No caso da *Espanha*, a Lei Geral de Estabilidade Orçamentária 18/2001 visa garantir que os governos centrais e regionais preparem projetos de orçamento de acordo com os objetivos de médio prazo de estabilidade orçamentária (Liniert e Jung, 2004:90-91).



## **CAPÍTULO 2. MATERIALIDADE DO ESTADO, SELETIVIDADE ESTRATÉGICA DO ESTADO E ORÇAMENTO PÚBLICO**

### **2.1. INTRODUÇÃO**

Como se viu pelo breve histórico feito no capítulo anterior, o modo de atuação do Estado transfigurou-se profundamente nestes cerca de duzentos anos no que se refere à obtenção de recursos, realização de despesas e gestão monetária. Ao longo de todo o século XIX, o Estado se financiava apoiado fundamentalmente na cobrança de *excise taxes*, em um ambiente de inconstante capacidade arrecadatória diante da ainda incipiente produção capitalista. Desde então, o perfil de contributividade mudou radicalmente com a disseminação da incidência do imposto de renda e de impostos diversos sobre o consumo e vendas, passando, na atualidade, o estado a dispor de uma capacidade tributária estável e com potencial de crescimento.

Por sua vez, de um estado restrito a funções de promoção da segurança pública e da justiça ao final do século XIX, o Estado Moderno evoluiu para um estado de providência, com benefícios de previdência, proteção ao desemprego, atenção à educação e saúde, além da forte alocação em infraestrutura para a produção, seja ela ligada a atividades próprias da iniciativa privada como mineração, siderurgia, telecomunicações, etc, seja na prestação de serviços públicos tais como trânsito, transporte público, aeroviário, tratamento de água e esgoto, saúde, educação, dentre diversos outros, o que implicou em aumento expressivo das despesas públicas. Além disso, o estado tornou-se um agente decisivo no processo de financiamento do desenvolvimento, bem como passou a atuar com suas empresas influenciando fortemente o sentido de acumulação de riquezas.

Já o instituto do orçamento moderno, que, durante o século XIX, ainda construía suas bases em seu processamento no âmbito do parlamento, lutando para superar a realização de despesas a partir de uma lei orçamentária genérica, logrou, no início do século XX, consolidar princípios constitutivos fundamentais, que viriam a orientar a gestão de receitas e despesas públicas a partir daí. Na primeira metade do século XX, estabeleceu-se como mecanismo para a busca de resultados da atuação executiva estatal, com a disseminação de metodologias de *performance*, que culminaram, a partir da segunda metade, com sua consolidação enquanto *programa* formal por excelência da ação estatal orientado por critérios de desempenho, o que, ao final do século, resultou no acúmulo de um denso arranjo institucional, responsável por afirmá-lo como o espaço público central no âmbito do *Estado Democrático de Direito* para a definição, execução e avaliação do modo e sentido das ações governamentais.

Embora esta descrição histórica possibilite vislumbrar a sucessão de episódios que alteraram o sentido e o modo de atuação a partir do estado, ela, todavia, não é suficiente para explicar o significado dos sentido e modo que a contributividade e a alocação de recursos assumiram ao longo dos últimos dois séculos, assim como o papel desempenhado pelo arranjo orçamentário no contexto da acumulação de capital. Na verdade, todas as regulações envolvendo o arranjo orçamentário destinaram-se a criar condições para que parcela da renda gerada no mercado pudesse ser movimentada a partir do estado, assim como todo crescimento e diversificação de receitas e despesas, que historicamente se verificou, foram resultantes desta movimentação. Como esta parcela compõe o excedente gerado durante o processo de acumulação, significa que os acontecimentos narrados descrevem como foram criadas as condições para o estado intervir no circuito capital-dinheiro, apropriar-se de parte do excedente, e redirecioná-lo e redistribuí-lo na forma de bens e serviços governamentais ou mesmo de (re)transferências de renda.

Ora, a movimentação de recursos empreendida a partir do Estado representa redirecionamento e redistribuição do excedente produzido diretamente no circuito capital-dinheiro, porque altera a destinação original esperada no processo de produção e reprodução do capital. De acordo com Marx, no processo de produção, o capitalista transforma um montante de dinheiro (D) em um montante maior (D'), comprando meios de produção e força de trabalho [D-M-D'], ou seja, capital constante e capital variável, de forma que  $[D = M = c + v]$ . Neste circuito do capital dinheiro, D' é maior do que D, porque a força de trabalho cria novas mercadorias vendidas pelo preço D' ao despender trabalho, gerando um excedente não pago ao trabalhador, a mais-valia (s), que é apropriada pelo capitalista, de modo que  $[D' = c + v + s]$  e, portanto,  $D' > D$ . Na fase seguinte do circuito, o capitalista pode voltar a aplicar apenas  $[D = c + v]$ , para pagar seus gastos iniciais e dedicar o restante ao seu consumo individual ou entesourar o restante, configurando o processo de reprodução simples do capital; ou pode aplicar parcela da mais-valia para aprimoramento ou compra de mais capital constante, incorrendo na reprodução ampliada do capital.

Neste processo de valorização, o capital assume, ao longo das fases do circuito que percorre, formas peculiares de salário, capital dinheiro, capital crédito, capital produtivo, capital comercial, capital fictício etc, ou, de modo geral, de capital financeiro. A tributação (T) implica retirar parcela do capital-dinheiro em estágios específicos do circuito de valorização conforme determinações legais e realocá-los em finalidades diversas, por meio de despesas subsequentes realizadas a partir do Estado (G), que irão recompor a renda disponível real de

trabalhadores e capitalistas. Tal recomposição será superavitária ou deficitária para salários e lucros brutos de acordo com os critérios contributivos e alocativos empreendidos pelo estado. Deste modo, se tomarmos o momento '1' (um), como sendo  $[D' - T = c + (v - T_v) + (s - T_s)]$ , onde  $(T_v)$  e  $(T_s)$  são, respectivamente, tributação sobre salários e lucros, devemos considerar que, no momento '2' (dois), teremos  $[D'' + G = (c + G_c) + (v + G_v) + (s + G_s)]$ , em que a renda total circulante no circuito capital-dinheiro durante a reprodução ampliada subsequente ( $D''$ ) incluirá a renda retornada na forma de despesas governamentais ( $G$ ), redistribuída seja para trabalhadores ( $G_v$ ), seja para capitalistas na forma de subsídios diretos ( $G_s$ ) ou como investimento em capital constante ( $G_c$ ), considerando-se, de forma simplificada, inexistentes custos para o Estado realizar suas despesas.

A análise histórica mostrou justamente que o processo orçamentário tornou-se condição basilar para esta movimentação, convertendo-se no arranjo institucional que impõe obrigações para validação e execução de toda e qualquer ação a partir do estado com consequência material. Concretamente, o arranjo orçamentário processa esta movimentação redirecionando e redistribuindo parcela do excedente gerado. Em termos fenomênicos, isto implica a realização de um conjunto de atividades específicas como tributação, tomada de empréstimos, emissão de títulos públicos, aprovação de finalidades públicas alocativas, distributivas ou estabilizadoras, implementação da alocação de recursos, compras e contratações públicas, pagamentos de fornecedores, avaliação de resultados, a própria prestação de serviços e a produção de bens qualificados enquanto públicos assim como a *gestão monetária*, dentre outras, designadas como *política fiscal* e *política monetária*<sup>30</sup>. Na essência, o arranjo orçamentário representa a atuação sobre a acumulação de capital a partir do estado (i) retirando diretamente parcela do dinheiro do *circuito capital-dinheiro* por meio da tributação e (ii) realocando estas disponibilidades de modo seletivo e estratégico em finalidades distintas do consumo individual imediato do trabalhador e do capitalista e do consumo produtivo capitalista através do orçamento propriamente; ou (iii) redefinindo a distribuição da moeda no *circuito capital-dinheiro* com a *gestão monetária* e, assim, interferindo na capacidade de financiamento da reprodução da força de trabalho e do capital, e ainda (iv) viabilizando estas iniciativas a partir de entendimentos processados no âmbito do parlamento e da imposição de inúmeras regulações para a movimentação desses recursos, o que se torna socialmente critério de estabilidade e poder vinculatório para a promoção da *governança* das necessidades de acumulação e enfrentamento das lutas sociais conforme a matriz espaço-temporal.

Esta movimentação, por sua vez, compreende a definição das necessidades sociais para a reprodução social do capital e do trabalho, que despontam na esfera pública enquanto questões de desenvolvimento econômico e social. Embora estas questões sejam processadas em diversos circuitos negociais na 'sociedade política' e 'sociedade civil', a viabilidade das alternativas envolve a concomitante validação de recursos e processos executivos para sua efetivação. Objetivamente, a solução das necessidades postuladas converge para consecução de *capacidades estatais* que dependem de receitas e despesas para sua viabilização. Toda e qualquer ação governamental, mesmo que de natureza regulatória, cartorial, de polícia ou de representação, que aparentemente não demandaria recursos, ao contrário, somente se estabelece e apresenta efetividade por meio de aparelhos e agentes que obviamente requerem recursos para sua operação. Por sua vez, embora a formalização da ação governamental se processe em vários níveis, a viabilização da condensação de toda materialidade institucional exige obrigatoriamente formalização orçamentária. De forma geral, no Estado Capitalista, o desenlace da disputa de interesses resulta em dois cenários institucionais alternativos. No primeiro, não existindo uma estrutura institucional responsável pela execução das ações consensadas, a solução definida exigirá a aprovação de sua constituição formal em rito prévio ao processo orçamentário. A lei que vier a criar a nova instituição irá obrigatoriamente criar também uma nova ação na lei orçamentária com as respectivas finalidades de despesas, indicando as fontes de financiamento para a sua viabilização, seja por meio do remanejamento de créditos destinados originalmente para ação/instituição já existente, seja indicando o aumento ou criação de novo tributo. No segundo cenário, com as estruturas já existentes, mostra-se necessário somente o aumento ou remanejamento de fontes pré-estabelecidas a favor da ação orçamentária correspondente, alocadas devidamente nas despesas. Aliás, a centralidade do orçamento para a condensação material do Estado se manifesta frequentemente através da negação ou resistência a novas ações governamentais ou a sua ampliação que, via-de-regra, é sustentada com o argumento de insuficiência ou inexistência de recursos para viabilização dos pleitos.

Por sua vez, tais *capacidades estatais* referem-se à capacidade operacional-institucional alocada em unidades do aparelho de estado definida pelo conjunto de *recursos burocráticos* (funcionários e infraestrutura gerencial), personalidade jurídica e pela posição hierárquica de autoridade pública na organização de forma geral, direcionada para a implementação estável de determinados objetivos no âmbito de um domínio constitucional, como, por exemplo, no domínio da segurança pública, serviços de policiamento e serviços carcerários. Desta forma, o

modo e sentido de solução dos conflitos de interesse e seus respectivos entendimentos teleológicos bem como o modo e sentido por meio dos quais suas soluções serão viabilizadas encontram-se submetidos e subordinados à racionalidade do dimensionamento de custos, das possibilidades de financiamento das ações e dos quesitos formais para definição e aplicação dos recursos, que são definidos no âmbito do arranjo orçamentário.

Conforme mostram a evolução e a diversificação de despesas governamentais, a movimentação de renda realizada a partir do estado resultou no estabelecimento de diversas capacidades estatais, assim como no correspondente adensamento da institucionalidade estatal para viabilizá-las e reproduzi-las continuamente, concretizando teleologias que socialmente se considerou não serem passíveis de solução exclusivamente a partir da atuação da iniciativa privada. Ela constitui a materialidade do estado que corporifica as condições historicamente validadas para se viabilizar e estabilizar a reprodução da acumulação de capital e a própria manutenção e reprodução desta imstitucionalidade por meio das ações governamentais que dela se originam.

O arranjo orçamentário constitui justamente o elemento dinâmico da materialidade do estado. O seu conteúdo e dinâmica são determinados pelo arranjo institucional organizado em torno do orçamento público e da gestão monetária, onde o modo e o sentido das teleologias governamentais juntamente com as condições para sua consecução são sistematicamente negociados, discriminados e operacionalizados praticamente. Aí, definem-se, efetivamente, as condições para a apropriação da parcela do excedente gerado assim como dos redirecionamentos e redistribuições que a sua alocação a partir do estado irá representar para as diversas frações de classe. Em torno dele, trabalhadores e capitalistas confrontam seus interesses. Por meio dele, ficam estabelecidas as condições para a implementação das ações governamentais. A partir dele, são processadas despesas e receitas públicas. Em torno dele, estruturam-se as instituições responsáveis pela execução das capacidades estatais.

Nesta perspectiva, a materialidade do estado apresenta simultaneamente dimensões 'política' e 'econômica'. Ela é uma relação eminentemente *econômica*, na medida em que resulta na produção de diversos valores de uso na forma de bens e serviços do estado e na mobilização de agregados de renda, mas, fundamentalmente, *política*, uma vez que traduz os embates históricos de interesses e, assim, o sentido assumido pelo projeto hegemônico. Para detalharmos a dinâmica do arranjo orçamentário neste contexto, problematizamos a seguir a natureza da materialidade do estado.

*A materialidade do estado capitalista* vai, então, se referir à relação social, que se estrutura no âmbito da sociedade política, em que trabalhadores e capitalistas inseridos em grupos de interesse se confrontam em busca do equacionamento, por meio de ações sociais, de necessidades relativas à manutenção e reprodução de suas existências e de suas condições de apropriação do excedente socialmente gerado, dispondo-se, para tanto, à entrega de parte de suas rendas para ser processada de modo público, gerando, nesta perspectiva, uma institucionalidade estável de natureza estatal capaz de processar e executar tais definições, por meio da administração igualmente pública de despesas e receitas.

## **2.2. A MATERIALIDADE DO ESTADO**

O termo materialidade do Estado foi empregado por Poulantzas (1980) para caracterizar o conteúdo e a forma das instituições e processos constitutivos do aparelho de Estado no âmbito do modo-de-produção capitalista. Poulantzas não chegou a formular uma definição sistemática desta materialidade, tendo o termo se consolidado em seu discurso analítico, ao longo dos anos setenta durante seu envolvimento no debate entre marxistas sobre a natureza do Estado, fundamentalmente para caracterizar conceitualmente a sua natureza relacional, a partir da lógica fragmentária e individualizada das instituições estatais sob o capitalismo que, paradoxalmente, configuram uma unidade de ação. Poulantzas criticou o "traço permanente da teoria marxista do Estado", gerado pelas "profundas ambiguidades do pensamento do próprio Marx", que levaria à possibilidade do tratamento do Estado "como uma associação contratual de sujeitos jurídicos individualizados", pressupondo equivocadamente a separação de sociedade civil e Estado<sup>31</sup>, baseada na inadequada "separação relativa do Estado e da economia", e que acaba por promover a "fetichização-reificação do Estado a partir do famoso fetichismo da mercadoria". Para ele, essa "concepção é insuficiente e parcialmente falsa, porque ela procura o fundamento do Estado nas relações de circulação e nas trocas mercantis (o que é de qualquer forma uma posição pré-marxista) e não nas relações de produção", empobrecendo "consideravelmente as pesquisas sobre o Estado", visto que "ao levantar a questão da especificidade institucional do Estado capitalista, torna impossível a articulação entre este Estado-sociedade civil e o Estado-luta de classes", posto que "as classes sociais têm elas mesmas seu fundamento nas relações de produção" (Poulantzas, 1980:56).

O significado da natureza relacional do Estado postulado por Poulantzas foi construído a partir de sua aproximação com Foucault, quando abandonou o conceito althusseriano de poder-coisa explorado na primeira fase de sua obra: "o poder não é alguma coisa que se adquire, se subtrai ou se divide (...) não é uma instituição, não é uma estrutura, não é uma

determinada capacidade (...) é o nome que se dá a uma situação estratégica complexa numa determinada sociedade" (Poulantzas, 1980:167). O poder é definido, então, como "a capacidade de uma ou de determinadas classes sociais em conquistar seus interesses específicos sempre em oposição à capacidade e interesses de outras classes: *o campo do poder é portanto estritamente relacional*" (Poulantzas, 1980:168). Assim, ao invés de um “*Estado-coisa*” ou um “*Estado-objeto*”, como expressão do poder, o Estado deve ter sua identidade apreendida enquanto ‘*Estado-relação*’, que se constitui como o lócus da condensação histórica do enfrentamento de classes e frações de classe, que confrontam seus interesses sob o conflito da exploração do trabalho e da apropriação do excedente das classes trabalhadoras sob o modo-de-produção capitalista. Ele "não é uma coisa ou uma entidade com essência instrumental intrínseca que deteria um poder-grandeza quantificável, mas que reflete as relações de classe e forças sociais" (Poulantzas, 1980:169), um conjunto de relações sociais, “relações entre diferentes relações que compõem a formação social" (Jessop, 2007:29), as quais, forjadas sob um contexto espaço-temporal, produzem e validam regulações simbólicas e materiais para a atuação dos indivíduos na reprodução material de suas vidas.

Para Poulantzas, não é suficiente, porém, caracterizar o Estado Capitalista “pura e simplesmente [como] uma relação, ou a condensação de uma relação”, mas é necessário qualificar as especificidades (i) material e (ii) político-ideológica de sua natureza relacional para se apreender a dinâmica das ações que dele emanam. Em termos materiais, aponta que a natureza relacional do Estado implica uma “condensação material” específica. A reprodução em comum da existência se processa em diversas dimensões materiais e simbólicas que demandam a materialização social de estruturas institucionais para viabilização sistemática de regulações sistêmicas, bens e serviços produzidos socialmente que cristalizam e reproduzem os sentidos específicos daquelas dimensões sob a exploração capitalista do trabalho. Portanto, as relações, que dinamizam o poder expresso como Estado, objetivam-se em uma organização institucional hierárquica-burocrática, que mantém e reproduz a “relação dominação-subordinação” emanada das relações sociais de produção. Elas geram uma *materialidade institucional*, integrada por aparelhos de estado, instituições e processos, que “traduzem a presença específica, em sua estrutura, das classes dominadas e sua luta” (Poulantzas, 1980:163).

Esta *materialidade* diz respeito aos elementos fenomênicos constitutivos da institucionalidade *do Estado*, que configuram seu modo e sentido de ação. O Estado se estrutura e funciona a partir de diversos organismos e processos que se originam, ao mesmo tempo em que se

inserir, historicamente no processo de manutenção e reprodução do capital, implementando ações e regulações de diversas naturezas. Esta “materialidade baseia-se na separação relativa do Estado e das relações de produção sob o capitalismo” (Poulantzas, 1980:59), resultante da autonomização do mundo vida e da necessidade de integração sistêmica que se impõe com o desenvolvimento do modo-de-produção capitalista, que gerou um estado nacional “pela primeira vez pertinente quanto à materialidade” (Poulantzas, 1980:107). A ossatura organizacional que emerge reflete, “nos mínimos detalhes, a reprodução induzida e interiorizada (...) da divisão capitalista entre o trabalho intelectual e o trabalho manual” (Poulantzas, 1980:66). Ela se traduz em um Estado capitalista orientado pela especialização e funcionamento hierárquico-burocrático que implicam a 'atomização' e 'parcelarização' do corpo de agentes públicos e suas funções, centralizado, consubstanciado, porém, enquanto unidade situada em um “território nacional”, onde os aparelhos do estado e processos institucionais se articulam em uma matriz espaço-temporal. ‘Escorada nessa individualização’, a ossatura do estado atua, assim, concomitantemente, como "representação da unidade [Estado representativo nacional] e organização-regulagem [centralismo hierárquico e burocrático] dos fracionamentos constitutivos da realidade", realizando “a mesma matriz espaço-tempo implicada nas relações de produção” e substituindo o mundo da vida dos “laços pessoais” “pelo anonimato de uma organização de laços ao mesmo tempo contínuos, homogêneos, lineares, equidistantes e segmentados, fracionados e compartimentados” (Poulantzas, 1980:72-73).

A materialidade institucional na qual a natureza relacional do Estado se transmigra é traduzida e sedimentada pelo direito. A identidade racional deste ‘arcabouço centralizador-burocrático-hierárquico’ se constrói por meio de um “sistema de normas gerais, abstratas, formais e axiomatizadas, (...) que organiza e regula as relações entre os escalões e aparelhos impessoais de exercício do poder”<sup>32</sup>. Neste contexto, tal 'ossatura do estado' apresenta "natureza especificamente política", na medida em que se configura enquanto um "agrupamento de funções anônimas, impessoais e formalmente distintas do poder econômico, cujo agenciamento apoia-se numa axiomatização de leis-regras que distribuem os domínios da atividade, de competência, e numa legitimidade baseada nesse corpo que é esse povo-nação" (Poulantzas, 1980:60). Este direito, por sua vez, se desdobra em um "direito administrativo [que] corresponde exatamente a esta lei em seus efeitos de estruturação do Estado" (Poulantzas, 1980:100), e também em um "sistema de normas gerais, abstratas formais", que constitui o direito constitucional, o qual "regula o exercício do poder político pelos aparelhos



de Estado e o acesso a esses aparelhos", comportando "suas próprias regras de transformação", de modo "que suas modificações se tornem transformações reguladas no seio de seu sistema", definindo, assim, o sentido teleológico geral de atuação desses aparelhos (Poulantzas, 1980:103).

Em segundo lugar, em termos político-ideológicos, a materialidade institucional configura a condensação "específica de uma relação de forças entre classe e frações de classe" (Poulantzas, 1980:148). Enquanto expressão da luta de classes, esta materialidade não constitui "um bloco monolítico, mas um campo de batalha estratégico" (Poulantzas, 1978:152). As lutas populares "atravessam e constituem o Estado; assumem uma forma específica dentro dele, e essa forma está vinculada ao quadro material do Estado" (Poulantzas, 1980:154). Elas "estão inscritas na materialidade institucional do Estado, mesmo se não se esgotando aí" (Poulantzas, 1980:167). Mais do que "simplesmente dizer que as contradições e as lutas atravessam o Estado", é preciso reconhecer que elas propriamente "constituem o estado, presentes na sua ossatura material, e armam assim a sua organização: a política do Estado é o efeito de seu funcionamento no seio do Estado" (Poulantzas, 1980:152).

Designar o Estado enquanto uma relação significa, então, defini-lo "como um campo e um processo estratégicos, onde se entrecruzam núcleos e redes de poder que ao mesmo tempo se articulam e apresentam contradições e decalagens [defasagens] uns em relações aos outros" (Poulantzas, 1980:157). Estes "núcleos e redes de poder" são fragmentados e especializados<sup>33</sup>, atuando de forma atomizada, que "do ponto de vista da fisiologia micropolítica parece prodigiosamente incoerente e caótica" (Poulantzas, 1980:155). Neste contexto, a "política do Estado" se apresenta como um conjunto de táticas que "encontram pontos de impacto em determinados aparelhos, provocam curto-circuito em outros", vindo a se integrar muito mais como fruto "de uma coordenação conflitual de micropolíticas e táticas explícitas e divergentes" do que como produto de uma "formulação racional de um projeto global e coerente" (Poulantzas, 1980:157). O Estado, todavia, apresenta uma "unidade de aparelho que se designa comumente pelo termo de centralização ou centralismo", em razão da sua organização estratégica "funcionar sob a hegemonia de uma classe ou fração em seu seio", que opera por meio de "transformações institucionais", gerando "alguns centros de decisão, dispositivos e núcleos dominantes" permeáveis somente a seus interesses (Poulantzas, 1980:157-158). Justamente, sob o manto operacional do "direito administrativo", a dinâmica institucional se ergue de modo 'burocrático-hierarquizado' pretendendo conferir ao "trajeto de decisão-execução interna ao Estado" um "encadeamento lógico-dedutivo (a 'lógica-jurídica')"

(Poulantzas, 1980:100), embora, na verdade, estas características representem fundamentalmente apenas exigências cartoriais formais para o processamento de conflitos e entendimentos no âmbito das relações estatais.

Corolário desta lógica, constitui-se um aparato institucional especializado que desempenha funções específicas, dando "lugar a formas particulares de divisão social do trabalho no próprio seio do Estado" (Poulantzas, 1980:191). A materialidade institucional se conforma, assim, em aparelhos diferenciados como repressivos, ideológicos e econômicos, que tendem reproduzir a separação entre 'político' e 'econômico'. Contudo, embora a especialização configure domínios próprios, conforme "as particularidades da luta de classes, da organização da burguesia e do corpo dos intelectuais em cada Estado e país capitalista concretas" (Poulantzas, 190:69), que se cristalizam por meio de leis que cumprem o papel de regular o exercício do poder político e amortizar os conflitos no âmbito dos aparelhos (Poulantzas, 190:104), não se pode reduzir o papel desses aparelhos às especificidades de suas formas, que apenas representam a manifestação fenomênica de domínios específicos de uma realidade total, que se cristalizam em teleologias institucionalizadas, sem referência à qual não têm significado. "Aparelhos que têm um outro papel além da intervenção econômica detêm aliás, igualmente, um papel econômico" (Poulantzas, 1980:195), assim como "toda medida econômica do Estado tem um conteúdo político, não apenas no sentido geral de uma contribuição para acumulação do capital e para a exploração, mas também no sentido de uma necessária adaptação à estratégia política da fração hegemônica". Em outras palavras, toda ação implica um resultado material, *o econômico*, e é, ao mesmo tempo, resultado de ou resultante em entendimentos de interesses, *o político*, ou vice-versa. O sentido totalizante da realidade envolve a dinâmica destas duas dimensões. A prevalência do significado preponderante da natureza da ação, se econômica ou política, depende da interação histórico-social dos envolvidos no processo, mas fundamentalmente ambos os domínios são constitutivos da ação. Por conseguinte, Poulantzas conclui que tanto as funções político-ideológicas do Estado encontram-se subordinadas a um papel econômico pela sua repercussão material, como também as funções econômicas mostram-se diretamente encarregadas da reprodução da ideologia dominante (Poulantzas, 1980:194) pelos princípios e valores que reproduzem<sup>34</sup>.

Nesta perspectiva, não caberia absolutamente a diferenciação de dois lugares ou espaços distintos- o espaço do político, o Estado, e o da reprodução do capital, a Economia, "com limites recíprocos que permaneceriam intrinsecamente os mesmos no decorrer da história",

cuja diferença histórica seria de que "um dos dois (o Estado) viria "intervindo" cada vez mais no outro (a economia)". Ora, o que se designa enquanto 'econômico' ou 'político' constitui historicamente manifestações distintas de domínios específicos de ações para a reprodução ampliada do capitalismo no âmbito das relações de produção. De acordo, com as necessidades de acumulação e a luta de classes que delas emanam, "o espaço, o objeto e, logo, o conteúdo respectivos do político e da economia se modificam em função dos diversos modos de produção" (Poulantzas, 1980:190) e seus diferentes estágios de acumulação.

Desta interpretação, deduz-se a incorreção de se falar de 'intervenção do Estado na Economia', caracterizando sua suposta exogeneidade ao processo de acumulação de riquezas. Conforme aponta Poulantzas, é aceitável se supor que "para um certo período do capitalismo, as relações entre o Estado e a Economia foram relações de exterioridade". A separação capitalista do Estado e da Economia constitui somente "a forma específica da presença, sob o capitalismo, do Estado nas relações de produção". Os diversos domínios, "por marginais que fossem anteriormente (qualificação da força de trabalho, urbanismo, transportes, saúde, meio ambiente, etc)", que passam a estar sujeitos à atuação direta do Estado, não configuram uma invasão ou assumimento de atribuições extraordinárias, mas representam o novo sentido que a ação governamental ganha no "espaço-processo de valorização do capital" que se modifica e se rescreve historicamente (Poulantzas, 1980:191). Portanto, "o lugar do Estado em relação à economia" deve ser considerado como "a modalidade de uma presença constitutiva do Estado no seio das relações de produção e de sua reprodução" (Poulantzas, 1980:21).

Assim, se no estágio do capitalismo concorrencial e mesmo nas fases iniciais do capitalismo monopolista, "as principais disposições do Estado consistiam em organizar materialmente o espaço político-social da acumulação de capital" e, na atualidade, "as funções econômicas detém o *lugar dominante* no seio do Estado", isto não significa a sua prevalência em relação ao espaço político em detrimento das funções econômicas, "mas designa o sentido desta dominância" (Poulantzas, 1980:192). Significa que as necessidades atuais de reprodução do capital passaram a demandar "compromissos e táticas políticas conduzidos diretamente do seio do Estado" por parte das frações de classe hegemônicas ou, de outro modo, que as ações necessárias à ampliação da acumulação passaram a demandar que elas se viabilizem de modo sistêmico e geral como condição para o seu sucesso, passando a serem operadas do lócus social a partir de onde isto se mostra materialmente possível.

A partir das considerações de Poulantzas, podemos, então, sintetizar a materialidade do estado capitalista como o resultado da objetivação em uma organização institucional hierárquica-

burocrática das relações que dinamizam o poder expresso como Estado. Ela se caracteriza por uma ossatura institucional fragmentada e especializada- cuja atuação, porém, é unificada, que traduz historicamente uma determinada relação de forças entre frações de classe, e por uma organização e funcionamento sujeitos à axiomatização de leis-regras, marcadamente do Direito Constitucional e Direito Administrativo, que distribuem domínios de atividade e de competência, bem como regulam o exercício de poder dos aparelhos de Estado e o acesso a eles. Esta formulação resulta na inferência de que não cabe a distinção entre dimensões 'política' e 'econômica' do estado, pois a materialidade implica a realização de um conjunto de ações com consequências materiais a partir de suas instituições, ao mesmo tempo em que expressa o resultado final de certo confronto de interesses. Além disto, embora a especialização configure domínios teleológicos próprios, tais como econômico, saúde, educação, ambiental etc, devemos considerar tais classificações das ações governamentais como formalistas, uma vez que todas ações a partir do estado destinam-se a promover a sustentabilidade do bloco hegemônico, tratando-se apenas de diferenciações dos conteúdos que foram, para tanto, historicamente necessários.

Essa abordagem, por sua vez, mostra-se caracteristicamente politicista no sentido de dedicar-se a demonstrar como os interesses de classe se manifestam no âmbito da sociedade política. Poulantzas não aborda como esta materialidade é construída no contexto da reprodução da acumulação de capital, estando, fundamentalmente, preocupado em descrever como ela traduz "a presença específica, em sua estrutura, das classes dominadas e sua luta". Nesta perspectiva, deixa de atentar para o fato de que, no âmbito do Estado Capitalista, a efetivação e a reprodução da materialidade institucional requerem recursos para a viabilização de estruturas, processos e a produção das finalidades a que se destinam. O efetivo desenlace dos embates de classe exige a obtenção e aplicação de recursos que possibilitem a tradução real, no âmbito dos diversos domínios envolvidos, dos sentidos historicamente hegemônicos para a reprodução das relações de produção. O funcionamento do aparato estatal e as ações que são realizadas a partir dele, a implementação de leis e regulações pelas quais responde, envolvem a compra e contratação de força de trabalho e insumos diversos para sua materialização. Enfim, em termos práticos, a individuação e a reprodução da materialidade institucional do estado demandam a movimentação de recursos materiais para a viabilização das estruturas, processos e a produção das finalidades a que se destinam. Esta condição nos possibilita considerar que a materialidade do estado encontra-se duplamente vinculada ao processo de geração e apropriação de excedente. De um lado, os recursos necessários para sua

viabilização são obtidos por meio de apropriação direta de parte deste excedente. Do outro, as condensações materiais geradas por sua aplicação constituem, na prática, retorno e redistribuição da renda apropriada para o circuito capital-dinheiro na forma de bens e serviços públicos e transferências estatais diretas de renda. Ambas estas dimensões redefinem a disponibilidade de renda dos agentes para a sua manutenção e reprodução.

Esta consideração reescreve o conceito poulantziano de materialidade em dois sentidos. Em primeiro lugar, a identificação do vínculo da materialidade institucional com o fluxo do circuito capital-dinheiro possibilita derivar a dinâmica das ações a partir do estado diretamente do processo de acumulação. A institucionalidade do estado se apresenta não apenas enquanto a tradução dos embates de interesses de classe, mas como embate pelo redirecionamento e redistribuição de parcela do excedente gerado pela exploração do trabalho. O Estado, quando 'traduz' os embates de interesses em sua materialidade institucional, movimenta parte do excedente gerado e o redireciona para finalidades específicas e o redistribui para frações de renda do trabalho e do capital, conforme seus departamentos produtivos, suplementando suas capacidades de manutenção e reprodução, e, assim, interferindo no processo de valorização do capital.

Em segundo lugar, a fragmentação e unidade da estrutura e funcionamento do estado passam a ter fundamento em uma base material que é o processo de movimentação de renda a partir do estado por meio do arranjo orçamentário. A disputa contributiva e alocativa que esta movimentação implica transita por dentro do processo orçamentário, de modo que, ao mesmo tempo em que demanda a justificativa especializada de receitas e despesas como condição para viabilização dos domínios em capacidades estatais, promove a unificação das partes em torno das disponibilidades totais e objetivos gerais que o orçamento representa, contribuindo, assim, para a produção de um ambiente organizacional descentralizado, autônomo, porém dependente do financiamento e da autorização de realizações do ponto de vista global.

### **2.3. ORÇAMENTO PÚBLICO E MATERIALIDADE DO ESTADO**

Ora, a materialidade institucional do estado se define e se viabiliza por meio do arranjo institucional que tem no orçamento público seu elemento estruturante. No Estado Democrático Burguês de Direito, o orçamento constitui o instituto, onde formalmente devem ser registradas as possibilidades de apropriação de renda, que irão se traduzir em *previsão de receitas segundo suas respectivas fontes*, assim como deve conter todas as perspectivas de redirecionamento e redistribuição dessa parcela de renda a serem empreendidas a partir do

estado, que irão se constituir na *programação de despesas governamentais* passíveis de implementação, como condição formal para a realização das *ações governamentais* e, portanto, da constituição e funcionamento das instituições estatais e da produção de bens e serviços. Nestas condições, o arranjo institucional orçamentário, em torno do qual se estruturam diversos processos para a definição, viabilização e controle da materialidade do Estado, torna-se o espaço público privilegiado por onde se processam os conflitos de interesse e se realizam historicamente as necessidades de reprodução do capital.

O desenvolvimento da materialidade do Estado a partir do orçamento constitui uma peculiaridade do Estado Capitalista. Nas formações sociais primitivas, as ações com benefício para a coletividade eram implementadas tendo como recursos o somatório de esforços individuais determinados por estratificações etárias, sexuais e de linhagens hereditárias e seus objetivos eram condicionados por necessidades religiosas ou intempestivas, conforme riscos naturais ou de conflitos. Nas formações pré-capitalistas, o reconhecimento de um corpo governante específico lhe conferia autoridade para estabelecer critérios de contribuição e benefício, em geral, segundo argumentos de fidelidades políticas, culturais, religiosas ou regionais bem como orientadas para a manutenção ou ampliação da identidade territorial e da linhagem governante. Isto levou à constituição de organismos para a viabilização regular da tributação, a fim de se obter sistematicamente parte da renda para seu financiamento propriamente, além da profissionalização dos exércitos- no primeiro momento, a principal teleologia garantidora dos interesses materiais comuns, assim como à utilização do orçamento como registro contábil primário.

Desde o início do século XIX, movidas pelos valores da democratização burguesa de contribuições comuns e realizações públicas, as ações governamentais e capacidades contributivas passaram a ser definidas segundo as necessidades da incipiente formação social capitalista. Desenvolveu-se, então, uma institucionalidade crescentemente especializada em obter e gerir continuamente recursos, assim como uma burocracia oficial orientada para a viabilização sistemática de ações governamentais, consolidando um *Estado Fiscal*. A partir do século XX, já com a produção industrial e o assalariamento consolidados, este arranjo institucional se adensou e se especializou profundamente, tornando-se o elemento estruturante da condensação material das relações que conformam o Estado, assim como se tornou o centro dinâmico das ações governamentais, devido à imprescindibilidade destas estruturas para sua realização.

Neste contexto, o orçamento público consolidou-se como a instituição estruturadora deste arranjo, deixando de ser apenas um instrumento de contabilidade e passando a ser elaborado, executado e controlado segundo princípios de democracia e de legalidade que regem formalmente o Estado Capitalista. Do ponto de vista da democracia representativa, o orçamento tornou-se a instituição formal para materialização dos sentidos das relações que enformam o Estado. Ora, no Estado Capitalista Democrático, os governantes são escolhidos para gerir o Estado durante um período por sufrágio universal, tendo de apresentar, no período eleitoral, proposições de realizações a serem implementadas durante seu mandato para lograrem sua eleição, de forma mais ou menos formal conforme o *regime e sistema* de governo. Uma vez eleitos, passam a atuar para viabilizar suas proposições eleitorais, ao mesmo tempo em que enfrentam os interesses em curso e a própria dinâmica conjuntural. Contudo, apesar da idealização do discurso formal da democracia representativa, apenas a legitimação conferida pelo ‘voto’ aos governantes eleitos não é suficiente sistemicamente para legitimar, na sequência, a seleção e validação de interesses, bem como para lhes conferir legitimidade para movimentar os recursos materiais necessários a sua viabilização ao longo do mandato. O orçamento passa, então, a desempenhar esta função, constituindo-se no processo sistêmico organizado no contexto da democracia representativa para enfrentamento periódico de interesses e definição das ações governamentais.

No Estado Capitalista de Direito, o orçamento tornou-se o instituto que traduz materialmente as necessidades históricas de reprodução social das relações de produção capitalista, que, no seu âmbito, se apresentam enquanto direitos de natureza comum previstos pelo ordenamento de convivência social. Sob a lógica da democracia representativa, as ações realizadas pelos governantes vão se destinar à consecução de objetivos em diversos domínios delimitados pelo direito positivo, que têm nas constituições seus fundamentos. Estas representam, formalmente, nos estados-nacionais, o acordo básico e geral de convivência social, que delimita historicamente os sentidos gerais daqueles domínios. Independente do debate sobre a forma mais adequada de seu conteúdo ou mesmo de seu processo de legitimação, a constitucionalização de direitos representa o comprometimento das frações de classe em um determinado momento histórico com um sentido e um modo geral de convivência, e estabelece as bases para o ordenamento e comportamento da ‘sociedade civil’ e da ‘sociedade política’. Assim, a constituição em cada estado-nacional se presta à validação formal de direitos subjetivos considerados socialmente fundamentais no contexto histórico de necessidades de reprodução das relações de produção, estabelecendo o reconhecimento social

de uma referência axiológica a ser traduzida em atos normativos subsequentes reguladores destes direitos<sup>35</sup>. Esta formalização, além de condicionar a validade das normas infraconstitucionais, passa a ser tomada como fonte orientadora de proteção da vida e do desenvolvimento humano, em um sentido ideal a ser traduzido pragmaticamente em razão da força normativa original de que se reveste. O sentido geral da condensação material das relações que se processa como Estado encontra-se, então, ancorado nos domínios setoriais constitucionais<sup>36</sup> demandando concretizações por meio do seu detalhamento e desdobramento práticos em *capacidades estatais*, cujo instituto operacional para tanto é o orçamento público, que passa, por definição, a ser o veículo para a tradução concreta das constitucionalidades daqueles domínios.

O arranjo orçamentário viabiliza a materialidade do Estado processando os interesses a partir de entendimentos com sua representação no âmbito do parlamento, ao mesmo tempo em que ancora a condensação material nas determinações constitucionais. Entretanto, o orçamento se consagra enquanto o instituto por excelência para a convergência executiva de interesses e domínios a partir de seus próprios fundamentos baseados em princípios peculiares forjados historicamente na luta pelo controle das relações de poder, como se analisou no *Capítulo 1*. Nesta perspectiva, toda e qualquer despesa ou programa de trabalho a ser implementado, assim como a receita pública possível, devem estar previstos na lei orçamentária pelos seus totais (*princípio da universalidade*) e não podem ter prévia vinculação com as contribuições (*princípio da não-afetação de receitas*). As ações e despesas a serem realizadas devem ser devidamente detalhadas (*princípio da especialização*) como condição para sua aprovação. Por sua vez, nenhuma ação a partir do Estado com consequência material pode ser executada caso não esteja prevista no orçamento (*princípio da legalidade*). Além disto, as ações a serem realizadas devem ser formalizadas previamente (*princípio da anterioridade*) antes do início efetivo de sua execução que é determinado para o prazo de um ano (*princípio da anualidade*).

A materialidade institucional do Estado se desenrola, portanto, sob restrições de procedimentos da democracia representativa, de determinações constitucionais e regulações orçamentárias específicas. Estas restrições condicionam o *modo* e *sentido* de atuação dos agentes para definição e obtenção das receitas, assim como para definição e realização de ações e despesas, no contexto das lutas sociais. Como *modo*, o processo orçamentário estabelece limites formais para a solução dos conflitos de classe e corporativos a partir da determinação de critérios para seleção e validação das condensações materiais esperadas, assim como para sua execução, definidos e executados segundo procedimentos orçamentários.



O conteúdo do orçamento é aprovado sob ritos da democracia representativa. Enquanto campo de manifestação expresso de interesses, em geral, o Executivo detém a prerrogativa constitucional para formular a proposta orçamentária inicial, a ser submetida à apreciação e aprovação<sup>37</sup> do Legislativo. Durante a apresentação e discussão, a ritualização instituída possibilita que grupos de interesse compareçam para pleitear a inclusão de seus interesses na proposta orçamentária. Basicamente, a eventual inclusão de novos pleitos ou alteração das ações inicialmente incluídas ocorre por meio de emendas dos representantes parlamentares. Por sua vez, a alteração da proposta inicial está sujeita aos ritos do Parlamento e constrangida por regulações orçamentárias, que fundamentalmente exigem a indicação de fonte de recursos para a ampliação ou inclusão de ações, seja por meio do remanejamento de recursos já alocados, seja por meio do aumento de tributos existentes ou pela criação de novos.

Formalmente, a materialidade se define a partir de um *ciclo orçamentário* que se desenvolve enquanto uma sequência de fases, "elaboração do orçamento, aprovação do orçamento, execução do orçamento, relatórios de orçamento, auditoria orçamento" (Liniert e Jung, 2004:138), que se repete, em geral, a cada ano. A natureza cíclica da condensação material se define, efetivamente, a partir da aprovação periódica de um conjunto de leis ou de um conjunto de normas e regras fiscais, estabelecidos conforme as características históricas do arranjo orçamentário decantadas em cada estado como mostrado no *Capítulo 1*. Estas leis e/ou normas se destinam à definição de (i) objetivos de longo prazo, (ii) diretrizes de curto prazo e propriamente do (iii) programa operacional de ações, que chamaremos genericamente, respectivamente, de *planos plurianuais*, *leis de diretrizes orçamentárias* e *leis anuais de orçamento*. Em princípio, estas dimensões normativas, destinam-se a promover, no processo negocial, a contextualização do sentido da condensação material pretendida para um determinado horizonte de médio prazo e também fornecer aos interesses envolvidos momentos formais para sua atualização e detalhamento.

As *leis plurianuais*<sup>38</sup> constituem marco de referência para diagnóstico e contextualização de empreendimentos em um período de médio-longo prazo (4 a 10 anos), visando proporcionar uma visão compreensiva das alternativas validadas tendo em vista, sobretudo, o contexto das determinações constitucionais de domínios e as possibilidades de financiamento. Muitas vezes, são formalizadas como planos diretores. As *leis de diretrizes orçamentárias* destinam-se a definições conjunturais, visando à adequação das estratégias plurianuais ao ambiente de curto prazo. Em regimes parlamentaristas, elas desempenham a função de confirmação do programa de trabalho do primeiro-ministro antes da aprovação da proposta orçamentária. Em

princípio, a *lei orçamentária* propriamente constitui o detalhamento das ações e despesas autorizadas segundo as diretrizes precedentes. Todo este ordenamento legisferante, por sua vez, define um horizonte temporal e estabelece uma integração sistêmica e incremental para implementação da materialidade institucional, uma vez que condiciona o atendimento dos interesses e a respectiva definição alocativa a uma sucessão de fases distribuídas ao longo do tempo que se repetem ciclicamente, instilando uma racionalidade processual cumulativa condicionada a cenários de disponibilidade de recursos e de contingências econômicas e sociais.

A materialidade do estado também se define a partir do processo de execução das ações governamentais. Após sua aprovação no ciclo orçamentário, a realização dessas ações encontra-se estrangida por procedimentos legais formais de prazos executivos, liberação de recursos, viabilização de financiamentos, compras e contratações, e controle, dentre outras formalidades, que, na prática, lhe definem o efetivo escopo e abrangência ou mesmo podem significar a sua não consumação. De fato, em geral, a lei orçamentária possui natureza autorizativa, o que significa que ela constitui uma autorização para a execução de ações e realização de despesas dentro de limites financeiros e segundo o detalhamento finalístico aprovados. As ações podem simplesmente deixar de serem executadas em razão de manobras burocráticas protelatórias ou por dificuldades burocráticas e gerenciais diversas tais como pareceres legais negativos, insucesso no processo de contratação, incapacidade gerencial de encaminhamento até o final exercício orçamentário etc. Porém, as ações e despesas governamentais não realizadas efetivamente ou realizadas parcialmente não representam sanção direta para os agentes públicos, estando, muitas vezes, nesses casos, sujeitas a processos de controle interno.

O processo de implementação da materialidade do Estado, como se destacou, pode, realmente, significar alteração de seu escopo original ou mesmo a obstrução de sua realização, ainda que não seja possível descumprir os termos da autorização executiva concedida, porque, de um lado, as autorizações finalísticas formalizadas são de natureza sumária, e, do outro, porque os agentes públicos precisam operacionalizar uma série de procedimentos para transformar a autorização orçamentária em efetiva materialidade, segundo regulações diversas, que realmente são as atividades que qualificam o escopo final. Basicamente, os procedimentos para se viabilizar a condensação material se iniciam com a liberação oficial dos recursos autorizados no orçamento e prosseguem com a elaboração de projetos executivos, chegando ao processo de compras e contratações propriamente. Em geral,

envolve também a validação pelo organismo de controle da legalidade e probidade das diversas dimensões dos encaminhamentos realizados. A viabilização da materialidade final do Estado depende do sucesso de todas estas fases, bem como o detalhamento de seu escopo é, em grande medida, esclarecido e confirmado ao longo deste percurso institucional. Deste modo, o confrontamento de interesses prossegue após a definição inicial do sentido da condensação material, visando à garantia da conquista ou eventualmente sua ampliação- pois a legislação prevê suplementações aos créditos orçamentários aprovados- ou mesmo a sua interdição. Dentro deste marco regulatório, há lutas para se conferir às despesas, por meio da aprovação de leis específicas, 'natureza obrigatória' ou pela sua vinculação a receitas determinadas, de modo a se assegurar a estabilidade temporal da execução das ações correspondentes<sup>39</sup>.

Enquanto *sentido*, as regulações de natureza principalmente orçamentária se destinam a determinar o conteúdo das condensações materiais a serem processadas, por meio da prévia definição de sua finalidade, extensão e abrangência ao longo das leis do ciclo orçamentário, sobretudo da lei orçamentária. Em termos gerais, este processo se orienta pela classificação funcional programática e econômica de ações e despesas, que traduzem, na prática, o princípio da especialização. O Legislativo aprova os escopos das realizações a serem executadas pelo Executivo, discriminando os limites que devem, por força de lei, ser obedecidos no atendimento aos interesses validados segundo tais classificações. Desta forma, as determinações do orçamento se desdobram em diversos detalhes como a função finalística da ação, responsabilidade organizacional executiva, natureza do gasto, fonte de financiamento, dentre outras, que representam natureza vinculatória para a atuação dos agentes públicos, conferindo à lei orçamentária a condição de *programa de trabalho*. Por outro lado, a discriminação das ações governamentais na lei orçamentária torna-se expressão direta da materialidade dos domínios constitucionais, fornecendo um diagnóstico de como são traduzidos os objetivos setoriais em capacidades estatais diante das necessidades de reprodução das relações de produção e o resultado das lutas sociais, tendo em vista seu detalhamento finalístico e a identificação da relevância de cada uma das áreas beneficiadas a partir da alocação do montante de recursos e suas fontes de financiamento.

No orçamento, o conteúdo da materialidade do Estado é detalhado em termos de ações governamentais e suas partes constitutivas. O título da ação registrado no orçamento determina sua finalidade executiva, em combinação com a discriminação da meta física executiva correspondente. Normalmente, as ações são agregadas de acordo com *funções* e

*programas*, que procuram qualificar sua natureza sistêmica em termos de domínios constitucionais. Cada estado dispõe de sua própria classificação de receitas e despesas, sendo, para tanto, na atualidade, referência internacional de natureza supranacional, a *Classificação de Funções Governamentais – COFOG (Classification of the Functions of Government)*. As despesas também são detalhadas quanto ao limite financeiro e à natureza operacional dos gastos tais como gastos destinados ao pagamento de funcionários públicos, à contratação de serviços de terceiro, à realização de obras, à compra de bens de consumo ou máquinas e equipamentos, dentre outros. Além disto, para cada ação é definida uma fonte de financiamento, que indica se a ação será realizada com recursos de determinados tributos ou recursos do tesouro de modo geral ou ainda com financiamentos ou empréstimos. A alteração de quaisquer dessas especificações ao longo de sua execução só pode ser promovida por meio da revisão pelo parlamento da lei orçamentária, sendo o seu descumprimento considerado, via-de-regra, crime de responsabilidade do agente público.

O detalhamento da ação envolve ainda a atribuição de responsabilidade executiva e determinação da modalidade de execução. As ações são alocadas no orçamento segundo unidades do aparato de estado. Esta atribuição condiciona o sentido da ação, na medida em que a natureza da governança a que a execução da ação estará submetida é determinante para a delimitação final do escopo daquela ação. Em termos orçamentários, a governança condiciona o sentido da ação governamental do ponto de vista subjetivo, conforme a capacidade operacional-institucional das unidades, e do ponto de vista objetivo, de acordo com a personalidade jurídica propriamente da unidade responsável. Em termos institucionais, agentes e estruturas apresentam capacidade executiva diferenciada no contexto do aparato de Estado, a qual é diretamente proporcional ao montante de *recursos burocráticos* (funcionários e infraestrutura gerencial) à sua disposição e à sua posição hierárquica de autoridade na organização de forma geral. Ou seja, a grosso modo, unidades do aparelho de estado com condições operacionais próprias de compra e situadas hierarquicamente mais proximamente do núcleo do poder e com funcionários devidamente qualificados tendem a dispor de capacidade institucional mais favorável para promover a condensação materiais pertinentes.

Por outro lado, objetivamente, a personalidade jurídica da unidade do aparelho de estado representa maior ou menor vinculação do agenciamento a regulações executivas para a viabilização da condensação material, o que lhes confere correspondentemente capacidade operacional mais ou menos elástica, além de influenciar a modalidade de execução, afetando, neste caso, a própria natureza da materialidade do Estado. Organismos com personalidade

jurídica de *administração pública direta* como ministérios e secretarias tendem a estar sujeitos a exigências formais estritas de atuação, enquanto órgãos da *administração indireta* com personalidades de autarquias, fundações ou fundos tendem a apresentar relativamente maior autonomia executiva. Por sua vez, empresas públicas são personalidades jurídicas que atuam segundo regras do *direito privado*, desfrutando de prerrogativas excepcionais na movimentação de recursos, excluídas da maioria das formalidades orçamentárias expressas. Além de possuírem receitas próprias geradas pela venda de bens e serviços ou de atividades no mercado financeiro e utilizarem-se da contabilidade privada para registro de suas movimentações, eventuais recursos orçamentários para financiar suas ações são tratados como transferências globais não sujeitas ao detalhamento previsto para as demais ações orçamentárias.

A combinação da personalidade jurídica dos organismos do Estado com as possibilidades contratuais legais resulta em 5 (cinco) modalidades executivas da materialidade do estado, exaustivamente detalhadas pelo Direito Administrativo: (i) a *execução direta* pela administração pública, (ii) a *execução indireta* por meio de contratos de prestação de serviços (terceirização), (iii) a *execução indireta* por meio de convênios de prestação de serviços (cogestão), (iv) a execução via *concessão* de serviços e a (v) prestação de serviços pela empresa pública. Estas alternativas definem a natureza da materialidade, determinando o quanto a dinâmica das relações que enformam o Estado estará sujeita à lógica da 'sociedade política' ou da 'sociedade civil' e, particularmente, o quanto estará condicionada a critérios de rentabilidade mercantil, delimitando a extensão do que pode ser descrito como 'privatização' do Estado. Em outras palavras, as diversas alternativas significam se o redirecionamento e a redistribuição da parcela de excedente apropriada estarão submetidos à racionalidade da burocracia estatal ou do mercado.

De forma geral, considera-se que a materialidade institucional apresenta natureza plenamente estatal quando ocorre a *execução direta* pela administração pública, uma vez que a efetivação das ações governamentais encontra-se submetida a regulações formais estritas, sobretudo por serem operadas rigorosamente pelo corpo estável de funcionários públicos, o que, por princípio, lhes conferiria pleno significado estatal. Essas condensações tendem a apresentar maior estabilidade por estarem ancoradas diretamente em unidades do aparelho de estado, mas são também as que tendem a ser, ao longo do tempo, menos sensíveis a mudanças e mais inflexíveis a critérios de desempenho justamente devido ao marco regulatório que as constroem. Em termos orçamentários, a execução direta pode ser atribuída a governos

subnacionais- quando existir, o que implica territorialização da dinâmica de condensação material do Estado.

A administração pública pode executar as ações por meio de contratos de serviços com empresas da iniciativa privada, que, quando dizem respeito a atividades continuadas, são caracterizadas como ‘terceirização’. A terceirização representa uma quase-concessão, uma vez que os recursos mobilizados encontram-se sob total responsabilidade de empresas contratadas, cabendo à administração pública a remuneração pelos serviços levando em conta critérios de rentabilidade e de verificação da execução dos serviços. Uma modalidade semelhante, porém realizada junto a entidades sem fins lucrativos, é a execução por meio de convênios. Por definição, os convênios possuem o significado jurídico de cooperação, não envolvendo, por princípio, transações mercantis, mas compartilhamento de responsabilidades. Com esta modalidade de execução indireta, pressupõe-se uma maior integração entre ‘sociedade política’ e ‘sociedade civil’, o que configuraria, sob o Estado Capitalista, uma modalidade de cogestão pela responsabilização comum que ela representa.

A execução de serviços públicos por meio de concessão<sup>40</sup> constitui modalidade que reconhece expressamente a lógica da rentabilidade e procura limitar seus efeitos. Neste caso, a iniciativa privada assume expressamente a materialidade do estado durante um período contínuo, levando a que a materialidade do Estado aproxime sua natureza da lógica do mercado. Embora sujeita a regulações contratuais específicas, nesta modalidade, uma vez iniciada, a ação governamental não se sujeita às formalidades orçamentárias. A execução da ação governamental por empresa pública apresenta consequências idênticas. Regulada pelo direito privado, a empresa pública atua segundo critérios de rentabilidade, ainda que seja propriedade da administração pública. Da mesma forma, as ações implementadas a partir de empresas públicas não estão sujeitas a regulações orçamentárias, mas à contabilidade privada e regulações complementares estabelecidas pelo Legislativo.

#### **2.4. MATERIALIDADE DO ESTADO E SELETIVIDADE ESTRATÉGICA**

A materialidade do estado é fundamentalmente uma relação social a partir da qual se objetivam institucionalmente interesses que se confrontam. Nessa perspectiva, a materialidade é produto da interação de agentes sociais oriundos de estratos de classe assim como de agentes públicos que confrontam seus interesses para fazer prevalecer objetivos e implementar ações sob restrições, limites e condições da institucionalidade, a partir dos quais deverão empreender a movimentação de recursos privados em nome de realizações

públicas para a sociedade. Neste contexto relacional, constroem entendimentos para enfrentar os constrangimentos e lograr a consecução dos objetivos pretendidos, validando simbioticamente, dimensões 'política' do Estado, em relação aos interesses quanto ao que deve prevalecer para reprodução da existência, bem como de natureza 'econômica', no que diz respeito propriamente às conseqüências materiais que se sedimentam como resultante desse embate.

Socialmente, a construção desta materialidade ocorre na esfera pública, onde os representantes de interesses de classe se apresentam reificados em estamentos portadores de objetivos próprios, categorizados genericamente enquanto *governos*, *administração pública* e *sociedade*, em razão de das responsabilidades e prerrogativas distintas que detêm no Estado Democrático de Direito. A *Administração Pública* reúne o conjunto de membros da *Sociedade* que trabalham na gestão do aparelho institucional do Estado, segundo regulações legais e determinações do *Governo*, formando o corpo de *gestores* responsáveis pelo funcionamento das instituições e a viabilização executiva das ações governamentais, o qual se organiza departamentalmente conforme os domínios teleológicos constitucionais e suas respectivas capacidades estatais. O *Governo* forma o corpo de *dirigentes*, que exercem a coordenação da *Administração Pública* e de seu aparelho institucional correspondente por períodos determinados, para conduzir a definição dos modos e sentidos da movimentação social do excedente, constituídos historicamente como representantes legítimos de interesses de classe, via-de-regra, por sufrágio universal.

Tanto *Governo* e *Administração Pública* assumem modos e sentidos práticos específicos segundo *campos de interesse* distintos, especializados para produção de valores de uso considerados socialmente necessários (Executivo), geração de regulações sociais (Legislativo) e verificação do cumprimento dos modos e sentidos estabelecidos socialmente (Judiciário), cada um deles constituído e regulado de forma distinta. Deste modo, temos *Governos* e *Administrações Públicas* conforme o campo de interesse no qual se instalam (Governo Legislativo, Administração Legislativa etc). Além disto, ambos se desdobram e se organizam em departamentos setoriais, de acordo com a condensação material que historicamente se processou (dirigentes da educação, gestores da educação etc). Por sua vez, as fronteiras entre ambos os agrupamentos de interesse do que seja *Governo* e *Administração Pública*, os limites entre *dirigentes* e *gestores*, são definidos historicamente conforme os princípios que regem cada sistema e regime político vigente em cada estado-nacional, decantados, em grande parte, pelo *Direito Administrativo*. Também a *Sociedade* se articula em campos de interesse

distintos tais como o sindical, partidário, religioso, ecológico, dentre diversos outros, orientados por direitos de cidadania ou mesmo estritamente de classe, constituindo grupos de interesse correlatos.

Em relação à dinâmica de construção da materialidade do estado, cabe, inicialmente, ao Governo Executivo a formulação da proposta de ações governamentais que irá compor o projeto de lei orçamentária, tendo como referência a estabilidade de determinado projeto hegemônico, que seus integrantes representam, e baseado no diagnóstico das possibilidades de movimentação de renda a partir do Estado do ponto de vista legal, financeiro e executivo formulado pela *Administração Pública Executiva*. Este processo demanda que o Governo processe internamente os diversos interesses corporativos distribuídos pelas vários *departamentos* da Administração. Por sua vez, a *Sociedade* postula diversos interesses, que seus representantes integrantes do *Governo Legislativo* irão processar durante a apreciação e aprovação da lei orçamentária, subsidiado pelas validações legais e processuais da *Administração Pública Legislativa*. Na sequência, a *Administração Pública Executiva* será a responsável pela operacionalização da execução das ações governamentais nos termos do programa de trabalho e das autorizações aprovadas. Durante todo o processo, principalmente o *Governo Executivo* e sua *Administração Pública* estarão sujeitos a controles do Estado, seja de seu próprio departamento interno de controle ou do *Legislativo* ou mesmo do *Judiciário*, que os obrigarão ao atendimento de exigências cartoriais diversas assim como prestações de contas *ex ante* e *ex post* como condição para realização e validação de seus procedimentos e resultados.

Esta rede de interações produz diversos circuitos negociais, estruturados em torno de regulações específicas, que promovem a decantação de determinados interesses em detrimento de outros, prestando-se, assim, à seleção dos sentido e modo que a materialidade do estado irá assumir. De fato, o desenvolvimento de toda formação social ocorre segundo um processo histórico de racionalização<sup>41</sup> para além dos valores do mundo-da-vida que irá resultar em sua individuação, expressa justamente em formalizações estruturais sistêmicas de normas e instituições, que irão constranger a conduta dos agentes sociais. Esta seletividade do estado se manifesta em várias dimensões da convivência social<sup>42</sup>, enquanto "um sistema de filtros, um anteposto ao outro, cujo resultado, ou seja, atos soberanos concretos e processos políticos, é determinado pelas operações cumulativas de seleção deste sistema" (Offe, 1978:151).



No caso da materialidade do estado, podemos dizer que a seletividade se manifesta por meio das condições estabelecidas a partir do arranjo orçamentário para a apropriação e alocação do excedente ao longo do circuito capital-dinheiro, considerando as diversas dimensões negociais em que são formalizadas segundo os termos do direito constitucional, direito administrativo e direito financeiro, assim como de acordo com a própria dinâmica das *capacidades estatais* instituídas. Os interesses se distribuem pelos diversos 'circuitos' em que se processa a movimentação do excedente promovida a partir do Estado: desde a apropriação propriamente do excedente = *tributação*; no momento do seu redirecionamento e redistribuição = *orçamento*, no momento da confirmação da efetivação do redirecionamento e redistribuição pretendidos = *financeiro*; quando da efetiva avaliação da movimentação = *controle*; quando da gestão das disponibilidades do excedente = *monetário*, e na ocasião do redirecionamento do excedente para atividades mercantis estatais = *produção estatal*. Em cada um desses circuitos são processados individualizadamente aspectos particulares da condensação material como forma de contributividade, procedimentos alocativos, critérios para prestação de contas etc, que se articulam e se integram, elegendo aspectos de institucionalidade que irão configurar, ao final, a materialidade estatal. Antes de explorarmos como estes circuitos negociais promovem esta seleção de interesses e afetam a condensação material, analisamos a seguir os fundamentos da seletividade do estado.

## **2.5. SELETIVIDADE ESTRATÉGICA DO ESTADO CAPITALISTA**

O conceito de *seletividade estrutural* foi apropriado por Poulantzas de Offe<sup>43</sup> para explicar como as relações a partir do Estado se articulam com a reprodução do capital, ou, sob perspectiva equivalente, como as ações implementadas a partir do Estado reproduzem os interesses do capital. A preocupação analítica original de Poulantzas era desenvolver uma "análise do Estado em termos de dominação política e de luta de classes", indo além da "referência apenas às relações de produção" (Poulantzas, 1980:141), de modo a construir "uma teoria do Estado capitalista que, a partir das relações de produção, explique pela própria estrutura de seu objeto, sua reprodução diferencial em função da luta de classes" (Poulantzas, 1980:142). Neste contexto, considera que o Estado desempenha "papel orgânico na luta e na dominação políticas" visando constituir "a burguesia como classe politicamente dominante" (Poulantzas, 1980:144). Procurou, então, mostrar que isto acontece não em razão da existência de uma "classe politicamente dominante [instituída] antes ou depois do Estado", mas em virtude da própria materialidade institucional do Estado que lhe cria condições para organizar "o interesse político a longo prazo do bloco no poder" (Poulantzas, 1980:145).

Poulantzas destaca (1975:98) que "o Estado não é uma entidade instrumental que existe por si mesma, não é uma coisa, mas a condensação de um balanço de forças". Para assegurar "a coesão da formação social", mantendo "as lutas que aí se desenvolvem nos limites do modo de produção" e reproduzindo "suas relações sociais", e, neste sentido, garantindo a prevalência dos "interesses da classe ou fração hegemônica", o Estado não age a partir "de uma simples identificação ou redução (do Estado) a essa fração". Na verdade, com seu aparato institucional, ele atua como 'partido', em relação ao bloco no poder, análogo àquele do partido da classe operária com respeito à aliança popular, ao "povo", criando condições para que prevaleçam os interesses de classe centrais e simultaneamente sejam atendidos outros interesses secundários.

A seletividade estrutural se apresenta, então, enquanto o ambiente a partir e sob o qual a institucionalidade do Estado opera. Ela se refere aos mecanismos implicados "pela materialidade e história de cada aparelho (exército, aparelho escolar, magistratura, etc) e pela representação específica em seu seio de tal ou qual interesse particular", particularmente, "seu lugar na configuração da relação de forças", que possibilitam "o estabelecimento pelo Estado atual do interesse político geral e, a longo prazo, do bloco no poder (sua função de organização no equilíbrio instável dos compromissos) sob a hegemonia de tal ou qual fração do capital monopolista", delimitando o modo do "funcionamento concreto de sua autonomia relativa e também os limites desta diante do capital monopolista", e, desta forma, explicando, os sentidos assumidos pela "política [vigente] do Estado" (Poulantzas, 1980:154).

A característica central da seletividade estrutural do Estado capitalista para Poulantzas reside no fato de que os aparelhos que compõem o estado funcionam "divididos em circuitos, redes e trincheiras diferentes, [que] representam com frequência, conforme diversas formações sociais, interesses absolutamente divergentes de cada um ou de alguns componentes do bloco no poder" (Poulantzas, 1980:153), mas cujo funcionamento, concomitantemente, "apresenta uma unidade de aparelho", designada "comumente pelo termo de centralização ou centralismo", que se estabelece por meio da "ossatura hierárquica-burocratizada do Estado capitalista" (Poulantzas, 1980:157). Além disto, esta combinação de características envolve uma capacidade de "transformações institucionais do Estado", a qual resulta em "uma série de subdeterminações e dissimulações de alguns aparelhos em outros: deslocamento das funções e esferas de competência entre aparelhos e decalagens constantes entre *poder real* e *poder formal*" (Poulantzas, 1980:158). As "fissuras, divisões e contradições internas do Estado", que emanam deste aparente "caos" não representam, portanto, "acidentes funcionais" (152). É a

partir dessas contradições originadas da materialidade do Estado que se “torna possível, por mais paradoxal que possa parecer, a função de organização do Estado” (Poulantzas, 1980:153). Tal dinâmica fragmentada proporciona ao Estado “preencher essa função de organização e unificação da burguesia e do bloco no poder”, na medida em que lhe confere “uma autonomia relativa em relação a tal ou qual fração e componente desse bloco, em relação a tais ou quais interesses particulares” (Poulantzas, 1980:146).

Realmente, Poulantzas, conforme destaca Jessop “não desenvolveu uma teoria geral do Estado do tipo capitalista”, deixando, assim, de detalhar como possivelmente os mecanismos de seletividade estrutural atuariam no âmbito das relações que envolvem o Estado. Apesar disto, apresentou uma variedade de conceitos para se explorar o tema- como e onde ela se processa, tais como “(a) o tipo capitalista de Estado, (b) os estágios do tipo capitalista de Estado - estatismo transicional, liberal, intervencionista, autoritário, (c) a forma normal e excepcional do tipo capitalista de Estado - distinto em termos de presença-ausência de um mecanismo institucionalizado de representação nacional-popular dentro de um quadro democrático-burguês, (d) a gama de regimes políticos “normais”, diferenciados em termos de dominância relativa de diferentes aparatos de representação - o Legislativo, o Executivo, o partido de massas autoritário - e uma série de regimes políticos “excepcionais” diferenciados em termos da dominância relativa de outros aparatos estatais - os militares, a burocracia, a polícia política, o partido fascista, e assim por diante, (e) uma maior diferenciação de regimes políticos em termos de mecanismos específicos de representação política - parlamentarista - vs presidencial, tipos de sistema partidário, o relacionamento entre os diferentes níveis de governo, e assim por diante - e/ou diferentes formas de articulação entre as partes do aparelho de Estado; e (f) as análises conjunturais específicas e os momentos de crise” (Jessop, 2008:129).

Jessop retoma a análise de Poulantzas sobre como frações de interesse da classe dominante se tornam representativas do “interesse geral” da sociedade, constituindo-se enquanto um bloco no poder a partir do funcionamento fragmentado do aparato do Estado, analisando a atuação dos agentes em contextos conjunturais sob restrições estruturais, nos quais precisam realizar cálculos estratégicos para lograr o sucesso da consecução de seus interesses. Sua abordagem, designada como “estratégico-relacional”<sup>44</sup>, explora as questões da relação agenciamento-estrutura e da autonomia relativa de sistemas, na perspectiva de avançar no detalhamento e aprofundamento da problemática poulantziana da materialidade e seletividade do Estado. A *abordagem estratégico-relacional* “começa a partir da proposição (proclamada por Nicos

Poulantzas) de que o Estado é uma relação social” (Jessop, 2007:1), que se estrutura e se desenvolve por meio de "um conjunto relativamente unificado de instituições, organizações, forças sociais e atividades socialmente integradas, socialmente regularizadas, e estrategicamente seletivas, organizadas em torno da (ou pelo menos envolvidas na) tomada coletiva de decisões vinculadas para uma comunidade política imaginada” (Jessop, 2008:40). Prossegue buscando compreender como os "efeitos significativos (ou seja, significativos ou pertinentes ao nível de abstração e grau de complexidade em termos do qual o *explanandum* é definido)” produzidos pelo "que se convencionou chamar de 'poder'" - que emana “em razão da interação de forças sociais específicas” na dinamização dessas relações, são gerados "dentro dos limites implícitos no conjunto prevalecente de restrições estruturais" (Jessop, 2007:29).

Para Jessop, a natureza relacional do Estado se manifesta a partir da construção pelos agentes de "estratégias de acumulação" e "projetos hegemônicos<sup>45</sup>" em seu ambiente institucional, de acordo com "a capacidade de diferentes forças de classes (relevantes) para perseguir os seus interesses em diferentes estratégias ao longo de um determinado horizonte de tempo". O sistema estatal é o local onde se desenvolvem estas estratégias. Ele se apresenta enquanto uma "estrutura e *modus operandi* (...) mais aberto a alguns tipos de política estratégica do que outros", mostrando-se "mais acessível para algumas forças do que para outras de acordo com as estratégias que adotam para ganhar o poder do Estado" ou mesmo "mais adequado para a realização de alguns tipos de estratégia ou política econômica do que para outras por causa dos modos de intervenção e recursos que [o] caracterizam". Isto confere à materialidade do Estado uma 'seletividade' cuja fundamentação é mais 'estratégica' do que 'estrutural'<sup>46</sup>, uma vez que "traz à tona claramente o caráter relacional" do Estado, por evidenciar a "relação entre as estruturas estatais e as estratégias que diferentes forças adotam em relação a ele” (Jessop, 2002:40).

A *seletividade estratégica* se define, então, como “as formas pelas quais o Estado considerado como um conjunto social tem um impacto diferencial específico sobre a habilidade de várias forças políticas de perseguir interesses particulares e estratégias em contextos espaço-temporais específicos através do seu acesso e/ou controle sobre dadas capacidades do Estado - capacidades que sempre dependem para sua efetividade de ligações a forças e poderes que existem e operam além das fronteiras formais do estado” (Jessop, 2002:42). Em termos práticos, constitui "um conjunto complexo de mecanismos institucionais e práticas políticas que servem para avançar (ou dificultar) determinados interesses fracionários ou de classe",

incluindo "filtragem seletiva de informações, sistemática falta de ação em certas questões, definição de prioridades mutuamente contraditórias e contraprioridades, aplicação irregular de medidas originadas em qualquer parte do sistema estatal, e a busca de políticas *ad hoc* e descoordenadas em relação a problemas conjunturais específicos afetando determinados ramos ou seções do sistema estatal" (Jessop, 2007:127).

A interação entre os agentes, que enfrentam a "seletividade estratégica estruturalmente inscrita" do aparato do Estado- e, nesta perspectiva, encontram-se coagidos a proceder ao "cálculo estratégico estruturalmente orientado" como condição para sucesso de seus objetivos, resulta na formação de uma configuração político-institucional de "mecanismos usuais evolutivos de variação, seleção e retenção caracterizados por uma '*coerência estruturada*'", diante do aparente caos fenomênico do aparato e políticas do Estado. Tal *coerência estruturada* por mecanismos consolida "a formação de um "bloco histórico", isto é, o conjunto de relações econômicas, políticas e sócio-culturais mutuamente implicadas, estruturalmente acopladas e, historicamente coevolventes", que sustenta o desenvolvimento das estratégias. Sua "construção depende das atividades intelectuais orgânicas e projetos coletivos, bem como da coadaptação gradual e emergente das instituições e de conduta". Em termos históricos, tal coerência envolve "padrões espaço-temporais, isto é, os arranjos sociais que facilitam o diferimento e o deslocamento das contradições, crises-tendências e conflitos e, assim, ajudam a produzir zonas de relativa estabilidade em detrimento de problemas futuros, outros espaços, territórios ou lugares, e forças sociais excluídas destas zonas relativamente estáveis" (Jessop, 2007:47).

Jessop resgata a problemática poulantziana das dimensões territorial e temporal na dominação política e luta de classes e a amplia para explicar o papel de regulação que desempenham para manutenção da 'coerência estruturada'. De acordo com Poulantzas, cada formação social consolida uma relação particular entre *história* e *território*, originada dos "caracteres próprios da matriz espacial e da matriz temporal de um modo de produção, implicados por suas relações de produção e por sua divisão social do trabalho", que determina uma conjunção de "espaço-tempo", onde se processa a construção do bloco histórico (Poulantzas, 1980:126). Tais "matrizes espacial e temporal são pressupostos de relações de produção", ao mesmo tempo em que "surgem historicamente como produto da luta de classes". Enquanto produto, moldam os aparelhos do Estado "de maneira que exerçam o poder sobre esse conjunto assim constituído", visando realizar "o mesmo quadro material referencial, a mesma matriz espaço-tempo implicada nas relações de produção", por meio da "organização interna das redes e

dispositivos burocráticos”, ainda que “esse quadro se concretize de forma diferente na administração burocrática e no despotismo das fábricas, no taylorismo e cadeia de produção” (Poulantzas, 1980:73). Portanto, os elementos constitutivos das matrizes espaço-tempo são a própria manifestação da materialidade do Estado, de modo que “elas estão presentes, por isso mesmo, na ossatura material do Estado (deste ou daquele Estado) e traçam as modalidades de exercício de seu poder” (Poulantzas, 1980:112). Em seu ambiente, “o Estado capitalista tem a especificidade de açambarcar o tempo e o espaço social, intervir na organização dessas matrizes, uma vez que ele tende a monopolizar os procedimentos de organização do espaço e do tempo que se constituem, para ele, em rede de dominação e de poder” (Poulantzas, 1980:112). Nesta perspectiva, a ‘unidade nacional’ se consubstancia enquanto “a historicidade de um território e territorialização de uma história”, constituindo-se em síntese de uma “tradição nacional” que se processou em um território, ao final, apropriado enquanto “Estado-nação”<sup>47</sup>.

Para Jessop, os padrões institucionais que configuram historicamente ‘matrizes espaço-temporais’ atuam como ‘*corretivos*’ *espaço-temporais*<sup>48</sup>. As matrizes espaço-temporais “delimitam as principais fronteiras espaciais e temporais em que a coerência estrutural é assegurada, e exteriorizam certos custos para garantir essa coerência além desses limites”, promovendo a correção e facilitação das condições para viabilização dos “compromissos institucionalizados sobre quais regimes de acumulação e modos de regulação dependem, e, posteriormente, passam a incorporá-los” (Jessop, 2002:62). Tais matrizes levam a que “diferentes instituições, aparatos ou agências [se especializem] principalmente em um ou outro ponto central de um dilema, [lidem] com ele ao longo de diferentes horizontes temporais, ou [abordem] aspectos diferentes em momentos diferentes”, ou mesmo dêem “ênfases políticas variáveis em diferentes escalas de ação e horizontes temporais”, ou ainda atuam alterando “o equilíbrio entre as instituições, aparelhos e agências, redistribuindo responsabilidades e recursos, permitindo-lhes competir por apoio político e legitimidade como as circunstâncias mudam, etc”, com a possibilidade de “ampliar a divisão entre Estado e os modos não-estatais de governança” (Jessop, 2002:62).

Na verdade, a matriz espaço-tempo de instituições do Estado atua como ‘*modo de regulação*’, “que compensa a incompletude da pura relação de capital em contextos específicos e dá-lhe uma dinâmica específica por meio da articulação de seus elementos econômicos e extraeconômicos”, auxiliando “a proteger a coerência estrutural relativamente durável na gestão das contradições e dilemas inerentes à relação do capital, de modo que diferentes

formas, instituições e práticas tendem a se reforçar mutuamente" (Jessop, 2002:61). Trata-se de "contingências" que surgem "para produzir uma certa coerência estrutural dentro de um determinado quadro referencial espaço-temporal, mas não além dele", na evolução comum de "um regime de acumulação e seu modo de regulação". Elas se articulam conferindo "maior prioridade à regularização de algumas formas estruturais (e dando maior prioridade, talvez, a um ou outro aspecto de suas contradições e dilemas associados) do que a outras formas estruturais", conforme os "regimes de acumulação, modos de crescimento e capacidade de governança" (Jessop, 2002:61). Desta forma, ainda que de modo "limitado, provisório" e não necessariamente dentro dos limites das "fronteiras estatais", a matriz espaço-temporal "pode ajudar a deslocar ou adiar as contradições, dilemas, etc." (Jessop, 2002:62)

Novamente, é a atuação dos agentes quem ativa os mecanismos de *seletividade*, produzindo *a fortiori*<sup>49</sup> os sentidos e modos do que vem a se configurar enquanto "estratégias de acumulação" e "projetos hegemônicos" na formação social capitalista. Jessop argumenta que, dada sua natureza relacional, "o Estado não faz (e não pode) exercer o poder, [pois isto] não é um assunto real". As 'capacidades do Estado' são exercidas por meio do "agenciamento de forças políticas definidas em conjunturas específicas", de modo que quem atua não é um ente caracterizado como Estado, que enquanto tal não existe, mas "é sempre conjuntos específicos de políticos e funcionários públicos localizados em partes específicas e níveis do sistema estatal", que "ativam os poderes e capacidades específicos estatais inscritos em instituições particulares e agências" (Jessop, 2007:37). Na verdade, indivíduos inseridos em relações sociais de produção conformando estratos de classes sociais assim como sujeitos oficiais do Estado, gestores e dirigentes públicos que daí se diferenciam, se confrontam, em busca da conquista de seus interesses sempre em oposição à capacidade e interesses de outros estratos, ao longo dos circuitos do aparelho de estado<sup>50</sup>. Assim, a natureza relacional do poder, do sentido e modo de atuação que resulta o Estado, define-se diretamente a partir da "análise da organização, modos de cálculo, recursos, estratégias, táticas [que os agentes fazem], e assim por diante, [do envolvimento] de diferentes agentes (sindicatos, partidos, departamentos de Estado, grupos de pressão, polícias, etc) e das relações entre estes agentes (incluindo a composição diferencial das 'restrições estruturais' e 'oportunidades conjunturais' com que se confrontam) que determinam o equilíbrio global de forças" (Jessop, 2007:29).

A atuação dos agentes, por sua vez, "é uma relação dialética entre interesses subjetivos e objetivos"<sup>51</sup>. Os agentes encontram-se inseridos "em diferentes sistemas relacionais" e são interpelados "por diferentes subjetividades ou identidades", enfrentando "conflitos entre as

condições relevantes de existência para estes sistemas e/ou subjetividades". Eles atuam em perseguição a um 'interesse objetivo', condicionados por uma 'subjetividade particular', "ocupando uma posição específica em uma dada conjuntura" e enfrentando estruturas<sup>52</sup> determinadas, processo em torno do qual realizam cálculos estratégicos em busca de sucesso. Nesta "luta ideológica" em que ocorre a "redefinição e/ou recombinação de subjetividades" e, portanto, a redefinição dos "interesses que os agentes podem ter em diversas situações", se define correspondentemente o sentido pelo qual "um dado "projeto hegemônico" privilegia certos interesses particulares compatíveis com a sua concepção de interesse geral e derroga outros concorrentes ou interesses particulares contraditórios".

Os interesses dos agentes, então, se definem perante "restrições estruturais e oportunidades conjunturais" sob as quais atuam para construir seus entendimentos "em um determinado período". As restrições estruturais compreendem os "elementos que, em uma situação, não podem ser alterados pelo(s) agente(s) num dado período de tempo e irão variar de acordo com a [sua] localização estratégica na matriz da formação como um todo", a qual, por sua vez, oferece "uma complexa hierarquia de poderes potenciais determinados pela gama e determinância de oportunidades para influenciar elementos que constituem constrangimentos para outros agentes" (Jessop, 2007:44). Isto significa que a natureza estratégico-relacional do Estado abrange uma "seletividade estratégica inscrita na estrutura" e também uma dimensão de desempenho dos agentes que atuam segundo uma "orientação estrutural estrategicamente calculada". Os agentes são constrangidos a atuar enfrentando as estruturas institucionais da materialidade do estado que "operam seletivamente", não sendo estas, porém, "absolutas e incondicionais", mas "sempre temporalmente, espacialmente agenciadas e específicas estrategicamente". Ao mesmo tempo, estes agentes "são reflexivos, capazes de reformular dentro dos limites de suas próprias identidades e interesses, e capazes de envolver-se em cálculo estratégico sobre a sua situação corrente" (Jessop, 2007:41). Não se trataria, segundo Jessop, de uma dualidade em que o determinismo das instituições se choca com o atavismo de uma determinada realidade cultural dos agentes, mas o reconhecimento de que o confronto de interesses e a construção do 'bloco no poder' se processa, pela ação concreta dos agentes em situações históricas e não de modo atemporal<sup>53</sup>.

Ora, em termos sistêmicos, a seletividade estratégica é explicada por Jessop a partir do reconhecimento de que a dinâmica do poder no Estado Capitalista se apresenta enquanto a interação de um conjunto de instituições que constituem sistemas independentes desfrutando de autonomia, mas que se mantém integrados enquanto institucionalidade única. As



instituições possuem identidades próprias e comportam-se enquanto unidades singulares. Elas se articulam entre si não sob a predominância da verticalização de responsabilidades ou conforme uma rede de dependências, mas sim enquanto portadoras de características e objetivos próprios, de modo geral, não concorrentes e complementares em diversos modos e sentidos. De acordo com a interpretação da *autopoiesis*<sup>54</sup>, embora cada uma delas seja tratada, em última instância, como 'sistema'- com "seu próprio código operacional, princípios organizacionais, dinâmicas institucionais, racionalidades instrumentais e lógicas de adequação" tal como "o sistema jurídico, o sistema político, a ciência, o sistema educacional, religião e arte" - podemos dizer que funcionam conjuntamente como 'subsistemas' subsumidos a um 'sistema social geral' reconhecido como um "conjunto hipercomplexo" global. Assim, "funcionam de acordo com seus próprios códigos operacionais e programas, em vez de obedecer a uma lógica externa ou serem prontamente dirigidos a partir do exterior", sendo, porém, "materialmente interdependentes", "apesar da autonomia de seu funcionamento". Nesta perspectiva, os "blocos históricos", que se consolidam reciprocamente a partir de "certas instituições econômicas, jurídicas, políticas e culturais", podem ser entendidos, "em termos autopoieticistas", como "o 'acoplamento estrutural' de trajetória-dependente de vários subsistemas *operacionalmente autônomos*, mas substantivamente interdependentes", modelados pelos "esforços econômicos, políticos com trajetória-formatada e outras forças sociais para influenciar (ou governar) a natureza e a direção desta co-evolução", organizados sob a "dominância ecológica"<sup>55</sup> da economia capitalista mediada pelo mercado e da auto-valorização. (Jessop, 2008:)

O cenário de fragmentação e de concomitante unidade de funcionamento do Estado, que proporciona selecionar e validar estrategicamente modos e sentidos de ações governamentais em um contexto de coerência estruturada sob uma aparente descoordenação, assenta-se e se reproduz, portanto, sob "uma ecologia de auto-organização dos sistemas instituídos que se desenvolve por meio da interação entre suas respectivas autonomias operacionais e interdependências materiais" (Jessop, 2002:21). Justamente em virtude desta independência relativa das instituições, essa "dominância ecológica" implica que um determinado sistema inserido em tal "ecologia de auto-organização de sistemas auto-organizadores" apresenta o risco "de causar mais problemas para o sistema propriamente do que eles podem causar para si próprios" (Jessop, 2007: 26). Neste sentido, a articulação e integração destas instituições e sistemas exigem uma *governança* específica<sup>56</sup>, a fim de se "produzir uma ordenação previsível de várias ações, políticas ou processos ao longo do tempo, especialmente quando elas têm diferentes lógicas temporais", pois "certamente não pode haver garantias de sucesso

na busca de objetivos coletivos através da auto-organização" (Jessop, 2002:230). Além disto, a própria governança demanda práticas de *metagovernança* destinadas à articulação e movimentação das forças sociais que impulsionem e atualizem o relacionamento entre agentes e estruturas, questões estas cuja dinâmica é detalhada por Jessop, mas que não é necessário abordarmos aqui.

## **2.6. LIMITES DAS ABORDAGENS POULANTZIANA E JESSOPIANA DO CONCEITO DE SELETIVIDADE ESTRATÉGICA**

A seletividade constitui conceito relevante para se avançar na compreensão da natureza relacional do papel desempenhado pelo Estado Capitalista na reprodução da acumulação de capital na abordagem poulantziana. A proposta de Poulantzas de se analisar o Estado como uma relação social tal qual o capital, considerando a institucionalidade que se ergue correlatamente como a manifestação de sua essência, representou um importante marco analítico para o enfrentamento dessa problemática<sup>57</sup>. Não somente oferece uma alternativa para se "evitar os impasses do eterno pseudodilema da discussão sobre o Estado (...) como Coisa-instrumento e o Estado concebido como sujeito" (Poulantzas, 1980:154), mas também para se superar a interpretação inadequada do Estado enquanto espaço exclusivamente "político" que submeteria o "econômico" a interesses de classe específicos. Permite considerar que, tal qual "a relação imediata entre o trabalho assalariado e o capital não é uma relação do 'econômico', mas uma relação social que combina indissolivelmente 'econômico', dimensões 'políticas' e 'ideológicas', no sentido de que é simultaneamente uma relação de exploração, de dominação e da luta ideológica" (Clarke, 1991:9), também *o Estado não é uma relação do político*. Constitui uma relação social em que o confronto de frações de classe do trabalho e do capital para gerar e reproduzir socialmente as condições para se viabilizar a produção e apropriação do excedente se traduz em diversas dimensões que se condensam em uma materialidade institucional. Desta forma, os inúmeros domínios teleológicos que essa condensação material assume representam a expressão de que, igualmente como na relação de exploração direta do trabalho, "a separação ideológica e institucional destas dimensões a partir de uma e outra não é inerente à relação social, mas apenas emerge das lutas ao longo de sua reprodução, de modo que a econômica, política e ideológica são formas complementares de uma única relação social" (Clarke, 1991:9).

Neste contexto analítico, a seletividade estrutural constitui uma categoria importante para apreensão da natureza de classe do sentido e do modo de desenvolvimento desta relação. Para Poulantzas (1980:154), "o estabelecimento pelo Estado do interesse político em geral e a

longo prazo do bloco no poder" se dá "por meio de um mecanismo estrutural por onde um aparelho filtra a informação dada e a decisão tomada por outros". A seletividade sintetiza a evidência de que as relações que emergem como Estado se desdobram em processos decisórios fragmentados configurando um aparente caos estrutural, mas que, igualmente, apresentam uma unidade que promove condições para a construção da hegemonia do bloco no poder e a administração das necessidades de reprodução do capital. Permite problematizar como se articulam a construção de projetos hegemônicos e as estratégias de acumulação a partir do funcionamento seletivo e complementar dos aparelhos de Estado na implementação de ações governamentais, possibilitando, assim, compreender como as frações hegemônicas do capital fazem prevalecer seus interesses, conferindo ao Estado Capitalista a natureza de 'partido' destes interesses.

Ora, contudo, embora tenha discorrido sobre diversas manifestações desta natureza seletiva do Estado e indicado vários aspectos relevantes de sua dinâmica como o papel do funcionalismo público, a relevância do direito, a contingência das matrizes espaço-tempo, o deslocamento de interesses e de responsabilidades aparentemente de forma caótica ao longo do aparato de estado, dentre outros, Poulantzas não identificou, de fato, como já discutido acima, as variáveis constitutivas desta seletividade estrutural ou mesmo se dedicou a detalhar como elas se articulariam para produzir o bloco no poder ou ainda como elas seriam capazes de atender às necessidades de reprodução do capital. Sua abordagem presta-se a descrever como se comporta a racionalidade das relações que emergem como estado, a quais contingências elas estão sujeitas, como estas condições atuam em termos políticos para favorecer os interesses das frações dominantes, mas deixa em suspenso, à guisa do leitor, a interpretação de como sua brilhante inferência em tratar o Estado enquanto relação-síntese vislumbrada em sua materialidade institucional- tal qual a própria lógica relacional do capital materializada na mercadoria- se insere e se articula com a reprodução ampliada do capital. Nesta perspectiva, parafraseando o ditado que se vangloria em afirmar que '*se mata a cobra e se mostra o pau*', poder-se-ia considerar que, embora tenha mostrado o '*pau*', Poulantzas ficou ainda por dever '*mostrar a cobra morta*' dos fundamentos daquela relação.

Jessop, com sua abordagem estratégico-relacional, retomou a interpretação poulantziana, procurando justamente detalhar a problemática '*materialidade-seletividade*' e sua articulação com a construção do bloco histórico, sob o significado da formulação do Estado enquanto "campo estratégico da luta de classes", a partir da análise da relação '*agenciamento-estruturas*'. Seguindo igualmente a interpretação poulantziana de Foucault, que considera o

'poder' enquanto uma relação, dedica-se a demonstrar como tratar a natureza relacional do Estado a partir do processo de interação dos agentes com as instituições para construção dos significados que podem ser imaginados enquanto 'estratégias de acumulação' e 'projetos hegemônicos'. Para tanto, desenvolve aspectos de uma 'teoria do Estado', cujos fundamentos também não são devidamente detalhados<sup>58</sup>, em que procura problematizar, de um lado, como e em que condições se confrontam os agentes em cada conjuntura enfrentando as restrições impostas pelas estruturas institucionais com que se defrontam e, conseqüentemente, tendo de realizar cálculos estratégicos envolvendo recursos e alternativas de ação como pressuposto para o sucesso social de seus objetivos. Do outro, busca explicar o comportamento das instituições segundo o mesmo princípio relacional foucaultiano do poder, complementado pela interpretação autopoeticista de sistemas, que lhe possibilita fundamentar a autonomia de suas identidades e, portanto, justificar sua capacidade de atuar fragmentadamente, que, não obstante, se coadunam 'ecologicamente' sob a lógica fundante das relações capitalistas, sob as quais, por princípio, todas se assentam.

A *seletividade originalmente estrutural* ganha, então, seu conteúdo *relacional*, a partir da evidenciação do envolvimento e da dinâmica de agentes portadores de interesses específicos atuando sob e por meio de uma dada materialidade institucional do Estado e inseridos em contextos conjunturais determinados, oferecendo uma interpretação sobre como as relações no âmbito do Estado atuam para validação do bloco no poder. Neste sentido, alguns pontos relevantes apresentados originalmente por Poulantzas, como o papel do funcionalismo público e as condicionalidades das matrizes espaço-temporais, são detalhados em termos relacionais, mostrando-se, no primeiro caso, como a *governança* desempenha papel central na dinamização da seletividade estrategicamente inscrita por meio, sobretudo, da atuação dos agentes do estado, e, no segundo caso, como as *matrizes espaço-temporais* constituem a cristalização de arranjos institucionais que atuam historicamente como corretivos para garantir a estabilidade dos projetos hegemônicos. Em princípio, sob determinado prisma, esta abordagem preenche o vazio deixado por Poulantzas, na medida em que busca construir o relacionamento entre '*seletividade-materialidade*'.

A abordagem estratégico-relacional, porém, não consegue avançar na explicação da relação da seletividade do Estado Capitalista com a acumulação de capital. Permanece, tal como em Poulantzas, na descrição de suas externalidades para a validação dos blocos históricos, detalhada agora em termos da interação minimalista de agentes sob determinados arranjos institucionais restritivos, que aqui também deve ser qualificada como politicista. A

seletividade que, em Poulantzas, se apresenta, de modo geral, como manifestação característica das relações originadas no âmbito da 'sociedade política' na formação social capitalista, e que se materializa por meio da racionalidade de funcionamento do aparato institucional, com Jessop, torna-se a evidência da movimentação de agentes portadores de interesses, que enfrentam restrições de regulações diversas geradas pelas instituições que se ancoram naquela 'sociedade política'.

Tal desenvolvimento analítico empreendido por Jessop apresenta, pelo menos, duas limitações explicativas: a primeira relativa à própria extensão da análise que realiza e a segunda de natureza metodológica no âmbito do materialismo dialético. Em relação à primeira limitação, não consegue estabelecer a especificidade da seletividade sob o Estado Capitalista, permanecendo na descrição de sua manifestação e, com isto, não reconhecendo a evidência de que toda organização institucional qualquer que seja representa, por definição, a formalização de restrições à atuação dos agentes envolvidos. Na segunda, realiza a decupagem da problemática da natureza relacional do Estado em termos de relações entre agentes e estruturas, conferindo à abordagem um sentido politicista, e, assim, reificando a problemática de acumulação de capital em um problema de confronto de grupos de interesses sob contexto de restrições.

Ora, na abordagem realizada por Jessop, a simples descrição<sup>59</sup> sobre como se comportam os mecanismos de seletividade não é suficiente para caracterizar a sua natureza em relação ao processo social capitalista de reprodução material. O fato das instituições do estado capitalista apresentarem um caráter seletivo impulsionado pela atuação de agentes que representam interesses de classe e realizam cálculos estratégicos para viabilizá-los não lhe atribui, por isto, uma característica peculiar. A existência de uma seletividade de instituições não constitui privilégio do ordenamento estatal capitalista. A institucionalização de qualquer organização representa a validação da estabilização de certos modos e sentidos de ação socialmente desejáveis, que se destinam a reduzir a multiplicidade de realidades, que gravitam no âmbito de suas finalidades, a uma determinada realidade que se propõe a se tornar a referência processual e finalística, a partir da formalização de filtros, critérios, regulações, limites formais e informais etc, através dos quais os agentes são logrados a transitar para viabilizar sua participação e tomada de decisão. A seletividade das estruturas, ou se quisermos, a seletividade 'estratégica' das relações, constitui, portanto, variável atávica de todo sistema ou organização social. Como destaca Offe a partir de Luhmann, a estrutura social como um todo representa a estabilização de uma fronteira que diferencia para os agentes entre 'interior' e

'exterior', pois "a organização social é a proteção diante da multiplicidade caótica de acontecimentos potenciais, impedidos por ela de se atualizarem, ou seja, a organização é a 'redução da complexidade'" (Offe, 1980:154). Neste sentido, todas as formas de estado constituem um arranjo de seletividade destinado historicamente a reproduzir determinadas estratégias de acumulação e lógicas de dominação, cabendo esclarecer, no caso do Estado Capitalista, quais aspectos são peculiares e constitutivos dessas discriminações.

Em segundo lugar, Jessop se vale da análise '*agenciamento-estrutura*' para caracterizar a seletividade do Estado, acabando por incorrer em uma interpretação estruturalista e intencionalista. Apesar de Jessop pretender se afastar desse marco analítico e declarar-se atento aos riscos desta abordagem (ver *Nota 54*), introduzindo o cálculo estratégico como variável que pretende qualificar a atuação dos agentes em substituição simplesmente aos efeitos absolutos das restrições estruturais, ele reproduz fielmente a *análise funcional-estruturalista* parsoniana. Em Parsons, a análise de sistemas<sup>60</sup> envolve a verificação dos "imperativos funcionais" de (i) '*manutenção de padrão*', de (ii) '*integração*', de (iii) '*realização de objetivos*' e de (iv) '*adaptação*', enfrentados por todas organizações, que Jessop implementa, implicitamente, ao analisar o comportamento dos agentes movidos pela consecução de interesses concretos sob restrições de objetivos, transitando por instituições autônomas porém integradas, e condicionados pela padronização e adaptabilidade patrocinadas pela matriz espaço-temporal, pela governança e meta-governança. Por sua vez, para Parsons, a realização inercial de objetivos dos sistemas "torna-se um 'problema', na medida em que surge alguma discrepância entre suas tendências inerciais e suas 'necessidades' resultantes do intercâmbio com a situação", porque "não se pode esperar que o sistema interno e os sistemas circunstanciais sigam imediatamente as mudanças nos padrões de processo" (Parsons, 2007[1961]:426). Em Jessop, essa questão se desenvolve como a problemática do choque entre '*situação*' e '*estrutura*', em que o agente encontra-se constrangido a realizar o cálculo estratégico como condição de sucesso para atingir seus objetivos diante da seletividade estruturalmente inscrita das instituições. A análise deste confronto converge, então, para a caracterização de um voluntarismo político dos agentes representantes de frações de classe, que se mostram mais ou menos capazes de fazer prevalecer seus interesses administrando, ou se se quiser, minimizando os efeitos dos "imperativos funcionais".

Tal opção analítica não se enquadra no marco analítico do materialismo dialético, em que a identificação das categorias de análise deve ser considerada em relação à materialidade do

'todo', no caso o movimento do capital, e não se transformar em uma explicação pelo 'somatório' do movimento das 'partes'<sup>61</sup>. A abordagem jessopiana, ao decompor a *relação social Estado* em um conjunto de interações sociais de agentes, leva à coisificação da relação entre estado e reprodução do capital às partes constitutivas da natureza e conteúdo das decisões e contingências enfrentadas por agentes<sup>62</sup>, passando ao largo da natureza singular da conexão deste problema com a problemática da exploração material que jaz no núcleo das relações de produção.

De fato, como assinala Clarke, o desafio analítico para os marxistas é o de teorizar sobre os aspectos constitutivos do processo de exploração capitalista, "sem perder a premissa fundamental marxista da relação capital como princípio da unidade da formação social". Entretanto, isto tem levado à adoção de "uma teoria sociológica burguesa do Estado e dando-se um toque com a teoria "marxista", para se enfatizar o primado das relações de produção". Nesta perspectiva, "essas teorias interpõem um nível de "sociedade civil" entre as relações de produção e o Estado, distinto de ambos", onde "relações ideológicas e institucionais são adicionadas às relações de produção para criar uma esfera de interação entre grupos sociais, a 'sociedade' da sociologia burguesa". Deste modo, o domínio do capital passa a ser explicado pela "imposição de uma ordem normativa na sociedade, na gestão de um consenso", enfim, em termos do "domínio de um grupo social dotado de uma parcela desproporcional de recursos materiais", e, portanto, como um problema de "'interação social' e não no nível das relações de produção" (Clarke, 1991:64).

Seguindo esta interpretação, Bonefeld<sup>63</sup> considera justamente que a abordagem de Jessop "o leva a definir um mundo estruturalmente complexo de sistemas e instituições em que sujeitos sociais atomizados perseguem os seus interesses", transformando "o antagonismo de classe (...) em termos de grupos sociais concorrentes" (Bonefeld, 1994:8). Neste caso, Jessop acaba por interpretar o conflito social funcionalmente "como um meio criativo de equilíbrio e, portanto, de manutenção de uma sociedade", ajudando a "criar e modificar normas, e (assegurar) a continuidade do sistema de necessidades naturais sob condições alteradas" (Bonefeld, 1994:8). Com este "dualismo entre determinação estrutural e diversos sujeitos", Jessop "destrói a noção marxista de uma constituição contraditória das relações sociais, uma vez que as relações humanas são entendidas como exteriores à determinação estrutural" (Bonefeld, 1994:6). E, assim, a seletividade estratégica tornar-se-ia o produto de "um complexo processo de ajuste mútuo e acomodação dentro e entre diferentes instituições em conjunturas empiricamente observáveis" (Bonefeld, 1994:5).

Na verdade, as interpretações da seletividade do Estado empreendidas tanto por Poulantzas quanto por Jessop permanecem limitadas a caracterizar que este Estado serve aos interesses do capital na estabilização de uma sociedade capitalista, e não esclarece coisa alguma sobre a forma específica como isso se sucede. Os elementos desta seletividade apresentados por ambos não se encontram situados em relação ao modo de reprodução das relações capitalistas, mas correlacionados à dinâmica da estrutura institucional do Estado, cuja racionalidade regularia conflitos políticos e interesses de classe. Neste sentido, a natureza seletiva da atuação do Estado face ao enfrentamento das contradições do desenvolvimento capitalista acaba por apresentar-se, inapropriadamente, como um problema de adequação estrutural das formas sociais às necessidades de hegemonia e seus limites, dedicando-se a verificar a maior ou menor capacidade ou incapacidade das instituições do Estado de responder a essas necessidades.

## **2.7. OS CIRCUITOS NEGOCIAIS ORÇAMENTÁRIOS E A SELETIVIDADE ESTRATÉGICA**

Ora, como analisado anteriormente, a materialidade do estado se constrói a partir da movimentação de parte do excedente gerado pelo mercado. A condensação material e, conseqüentemente, a prevalência de interesses encontram-se condicionadas às possibilidades oferecidas historicamente pelos processos correspondentes de apropriação da renda de trabalhadores e capitalistas e pela (re)alocação resultante desses recursos. A peculiaridade da seletividade no âmbito do Estado Capitalista deve, assim, ser buscada justamente nas condições históricas estabelecidas para redirecionamento e redistribuição dessa renda no circuito capital-dinheiro. Não se trata, portanto, de uma seletividade sujeita genericamente a constrangimentos institucionais, mas a restrições que envolvem, estrutural e estrategicamente, a *apropriação e reapropriação* social do excedente pelas diversas frações de classe ao longo do processo de valorização do capital.

O centro nevrálgico desta seletividade reside no Parlamento submetido às regulações do Estado Democrático de Direito, a partir de onde são definidos os condicionamentos que constroem as definições da materialidade institucional, seja diretamente no seu âmbito ou por determinações em circuitos negociais legitimados nos demais governos. Desde o final do século XVIII, o foco histórico marcante no desenvolvimento do Estado Moderno foi colocar as discussões e definições de contributividade e alocação pública de recursos sob a apreciação dos representantes do povo, o que, aliás, culminou, no início do século XX, com a sedimentação de um ritual decisório estruturado para a aprovação de ações governamentais e



despesas, que se traduziu na instituição de leis orçamentárias diversas, conforme vimos, para definição, dimensionamento e execução daquelas ações. Apesar da importância do Parlamento no processamento de interesses envolvidos na condensação material, a própria dinâmica de implementação das ações governamentais implicou, por sua vez, o desdobramento ‘jurisdicizado’ de processos decisórios no âmbito de todos os campos de interesse de governos e administrações públicas. De fato, o arranjo institucional orçamentário que se desenvolveu a partir do fortalecimento histórico das prerrogativas do Legislativo resultou na consolidação de diversos *circuitos negociais* principalmente no âmbito do Executivo, onde são construídos os fatos e argumentos para as decisões parlamentares referentes a orçamento, assim como para a efetiva viabilização de seus comandos executivos. Na verdade, partindo da interpretação jessopiana autopoietica de sistemas, que reconhece uma integração ecológica entre unidades portadoras de responsabilidades e poderes decisórios devidamente impactantes independente de seu status gerencial ou político, podemos dizer que, certamente, em termos proporcionais, o maior número e o maior grau de importância qualitativa das decisões que orientam a movimentação de parte do excedente a partir do estado ocorrem de modo heterárquico nos diversos *circuitos negociais de natureza orçamentária* situados no Executivo, condicionadas marginalmente pela autoridade do Legislativo.

Esta condição corresponde justamente ao diagnóstico poulantziano da seletividade *estrutural* do estado capitalista- neste caso, do processo de produção da materialidade institucional do estado a partir do orçamento- de uma realidade institucional visivelmente dividida em circuitos, redes e trincheiras diferentes, com interesses nem sempre diretamente convergentes, mas que compõe uma unidade de aparelho. Por seu lado, em termos jessopianos, a dinâmica *estratégica* desta rede de circuitos que compõe o arranjo orçamentário gera impactos diferenciais específicos sobre a habilidade das forças políticas que perseguem interesses particulares no âmbito de cada um deles, resultando em contextos espaço-temporais igualmente específicos de possibilidades conforme o objeto de cada um deles e das capacidades envolvidas do estado.

Todavia, a seletividade ‘estrutural e estratégica’ nos circuitos negociais orçamentários propriamente se manifesta diretamente por meio das unidades especializadas em teleologias específicas (*saúde, educação, proteção social, desenvolvimento econômico etc*), que traduzem os domínios constitucionais e as lutas sociais em capacidades estatais. Cada uma das teleologias se impôs e se consolidou historicamente segundo uma matriz espaço-temporal de

interesses. Entretanto, o que lhes efetivamente conferiu a procedência e precedência social, assegurando-lhes protagonismo e efetividade, foi e é o montante de renda apropriado no circuito capital-dinheiro e redirecionado para suas respectivas finalidades. Nesse sentido, a trajetória dos grupos de interesse seja da ‘sociedade política’ ou da ‘sociedade civil’ irá perseguir a garantia das fontes de financiamento e das autorizações executivas como critério de sucesso para consecução de seus objetivos. Deste modo, embora movidas por especificidades finalísticas, a condensação material de domínios e capacidades estatais encontra-se condicionada fundamentalmente pelos parâmetros de seleção dos circuitos negociais orçamentários.

Os circuitos negociais orçamentários e, com eles, as respectivas restrições para condensação material do estado, se especializaram ao longo do desenvolvimento do Estado Capitalista, estabelecendo seus contornos a partir de ‘jurisdicizações’ no campo do Direito Administrativo e Financeiro. Sob o Estado Feudal Absolutista, havia basicamente um *circuito tributário*, que, pela própria natureza do princípio de vinculação de receitas, congregava os principais condicionantes para a consecução da materialidade do estado. Havia também um importante *circuito financeiro* em razão dos sucessivos empréstimos empreendidos no período, além de prestar-se ao pagamento, sobretudo, dos serviços de manutenção da realeza. Deste contexto, evoluiu-se para um conjunto de instituições destinadas à movimentação pública de recursos que se organizou em circuitos negociais temáticos, onde são validados diversos critérios para apropriação de parcela privada de excedente no âmbito do circuito capital-dinheiro e sua transformação em créditos à disposição de *governos* e *administrações públicas* e, subsequentemente, em ações e despesas governamentais, assim como em contratações, compras e pagamentos a partir do Estado.

No Estado Capitalista de Direito, que se consolidou a partir da segunda metade do século XX, estes circuitos se organizam para a formalização do (i) crédito<sup>64</sup> tributário, (ii) crédito orçamentário, (iii) crédito financeiro e do (iv) controle. Além disto, a condensação material do Estado se articula com os circuitos de (v) gestão monetária e de (vi) produção estatal. A condensação material se inicia com a contribuição compulsória e seletiva de trabalhadores e capitalistas para o financiamento de ações, o que leva à geração do *crédito tributário*, que corresponde à formalização da arrecadação de tributos. A destinação destes recursos demanda a prévia validação do conteúdo das *ações governamentais*, levando-os à sua definição seletiva enquanto *créditos orçamentários*. Este crédito se transmuta em *crédito financeiro* para pagamento das forças produtivas que materializarão as *ações governamentais*. A *ação de*

*controle* ou *fiscalizadora* atua para confirmação da legalidade dos créditos, verificando o seu processamento pelos agentes e estruturas envolvidos ao longo dos circuitos segundo as regulações estabelecidas. O *circuito monetário*, por sua vez, promove a regulação da disponibilidade de moeda (*crédito monetário*) na Economia, que condiciona diretamente a geração dos créditos tributário, orçamentário e financeiro. Finalmente, o *circuito de produção estatal* promove a condensação material do Estado referente a objetivos que são implementados sob critérios de rentabilidade mercantil (*crédito produtivo*).

Cada circuito envolve processos particulares que encerram formalizações próprias, representando restrições para processamento dos interesses de classe, de acordo com temas próprios à movimentação de recursos historicamente definidos no âmbito da matriz espaço-temporal (*Quadro 2.1*), que implicam reificações diversas da relação capital-trabalho no âmbito do Estado conforme a funcionalidade de cada circuito.

No *circuito tributário*, a obtenção dos recursos envolve a (i) *aprovação do tributo* a ser recolhido, a sua efetiva (ii) *arrecadação*, seguida da (iii) *fiscalização* de seu recolhimento e a eventual (iv) *administração do contencioso*, no caso da contestação da cobrança tributária ou mesmo da exigência de seu pagamento de acordo com a regulação legal. O Legislativo, como representante dos interesses dos estratos de trabalhadores e capitalistas reificados enquanto contribuintes, define a *base de incidência* tributária (capital, trabalho; renda, propriedade ou consumo; direta ou indireta) e as *capacidades contributivas*, determinando a parte e o montante da renda ou da riqueza que deverá ser entregue para a administração pública. O somatório das contribuições aprovadas implica uma *carga tributária* sobre a movimentação da Economia, que representa comprometimento do excedente gerado. O Executivo, por meio de sua unidade fazendária, procede à arrecadação periódica, impondo detalhada exigência cartorial de controle e realiza previsão de receita para estimar disponibilidades à disposição para executar a condensação material. Simultaneamente, exerce o poder de polícia por meio da fiscalização para o cumprimento das obrigações tributárias, procurando coibir a sonegação e a elisão tributárias. No caso de ilícito tributário, instaura-se *administração do contencioso*, onde são julgadas as eventuais irregularidades, inicialmente no âmbito do Executivo e, se necessário, no Judiciário. Diante da morosidade burocrática, irresolutividade judiciária e imprecisões legais, é comum ser gerado um estoque de contribuições potenciais sob discussão jurídica, denominado de 'dívida ativa'.

Em geral, a condensação material da tributação ocorre separadamente da definição do direcionamento da renda apropriada. Isto favorece a resistência à contribuição e a própria

**QUADRO 2.1**  
**PRINCIPAIS FASES E TEMAS DOS CIRCUITOS NEGOCIAIS DA**  
**MATERIALIDADE DO ESTADO CAPITALISTA**

<i>CIRCUITOS</i>	<i>PRINCIPAIS FASES</i>	<i>SELETIVIDADE ESTRATÉGICA</i>	<i>PRINCIPAIS TEMAS</i>
<b>1. Tributário</b>	Aprovação do tributo Arrecadação do tributo Fiscalização Administração do contencioso	Tratamento Tributário Diferenciado (Benefícios fiscais) Aprovação de tributos Fiscalização	Incidência tributária Capacidade contributiva Carga tributária Previsão de receita Sonegação/elisão tributária Dívida ativa
<b>2. Orçamentário</b>	Elaboração da Proposta Orçamentária Aprovação do Orçamento	Lei do Orçamento Anual Despesas Obrigatórias	Políticas públicas Tamanho do aparato de estado Desenvolvimento Econômico Desenvolvimento Social Federalismo
<b>3. Financeiro</b>	Execução Orçamentária Licitação Pagamentos Empréstimo Gestão da Dívida Pública	Necessidades de financiamento do setor público Definição de modalidades de execução Estabilidade político-eleitoral Limite de Endividamento	Contratação de Servidores públicos Compra de bens e contratação de serviços Responsabilidade Fiscal Eficiência, eficácia, economicidade Modalidades de execução Equilíbrio Orçamentário
<b>4. Fiscalizador</b>	Planejamento Monitoramento Prestação de Contas Aprovação de Contas	Sistema de planejamento Sistema de avaliação de resultados Sistema de auditoria Sistema de corregedoria	Responsabilidade Fiscal Avaliação de resultados Legalidade Probidade
<b>5. Monetário</b>	Oferta de moeda Definição da taxa de juros Emissão de títulos da dívida pública Política Cambial	Emissão de moeda/ Emissão de títulos públicos Reservas cambiais Fiscalização do sistema financeiro	Nível de preços Taxa básica de juros Estabilidade Macroeconômica Desenvolvimento Econômico
<b>6. Produção Estatal</b>	Produção de infraestrutura econômica e urbana Financiamento Público	Política de Desenvolvimento Econômico (Formação Bruta de capital) Concessão de empréstimos	Papel do Estado na Economia Qualidade dos serviços públicos Estabilidade macro-econômica Desenvolvimento Econômico

Fonte: Nossa elaboração

contestação do poder estatal constituído, na medida em que se encontra visível neste circuito somente a carga tributária resultante do recolhimento dos tributos perante a renda disponível e nenhum outro fator justificador da contribuição senão a própria obrigatoriedade legal. Além disto, governo e administração pública podem oferecer tratamento tributário diferenciado principalmente para capitalistas por vias infralegais, o que gera diferenciações contributivas relevantes, ao mesmo tempo em que representa custos para a movimentação. Neste contexto, proprietários, trabalhadores, capitalistas e rentistas, mesmo diante da obrigatoriedade legal, buscam preservar sua renda e riqueza privadas, sonhando os tributos devidos ou utilizando-se do direito para reduzir ou se excluir das contribuições.

No *circuito orçamentário*, a definição do redirecionamento e redistribuição da renda obtida é realizada com a delimitação e o dimensionamento das *capacidades estatais* a serem viabilizadas por meio da (i) *elaboração da proposta orçamentária*, (ii) *aprovação do orçamento* e (iii) *execução orçamentária*. Nos termos do Estado Capitalista de Direito, a disputa de interesses entre trabalhadores e capitalistas por realizações de natureza comum promove a sua reificação em ‘cidadãos’, credores de direitos universais a serem traduzidos em ações governamentais concretas. O Executivo realiza a *elaboração da proposta orçamentária* a ser apreciada pelo Legislativo. Tal elaboração envolve embates entre as diversas unidades teleológicas que se enfrentam em arenas no âmbito da administração pública e do governo, distribuídas em *organismos setoriais* com finalidades executivas próprias, subdivididos em *áreas especializadas*, organizadas, por sua vez, em instâncias hierarquizadas tais como secretarias, superintendências, diretorias, divisões etc, assim como embates entre corporações funcionais como médicos, professores, procuradores, fiscais etc, e de grupos sociais de interesse que possuem interesses próprios em relação à movimentação de renda a partir do estado. Em geral, a proposta é elaborada a partir de uma sequência de leis, que configura o *ciclo orçamentário* (objetivos de longo prazo, diretrizes de curto prazo e programa de ação), cabendo à lei anual do orçamento maior destaque por suas consequências executivas vinculatórias finais. Neste processo, encontra-se em discussão a alocação que se apresenta ideologicamente enquanto *alocativa, distributiva e estabilizadora*<sup>65</sup>, visando à implementação de ações destinadas ao enfrentamento das necessidades do desenvolvimento capitalista. O processo de *aprovação do orçamento* constitui a fase em que a proposta do Executivo é avaliada, alterada e validada pelo Legislativo, que enquanto representante de interesses, propõe emendas ao programa de ação original, a partir de argumentos fundados em objetivos reificados como *desenvolvimento econômico* e *desenvolvimento social* pretendidos. Neste

contexto, desponta a discussão sobre o *tamanho do aparato de Estado*, que resulta na discussão de modalidades de execução alternativas à administração direta.

No *circuito financeiro*, a materialidade do Estado se concretiza com (i) execução orçamentária, (ii) licitação, (iii) pagamentos, envolvendo a (iv) tomada de empréstimo e a (v) gestão da dívida pública, fases praticamente restritas ao âmbito do Executivo. Trabalhadores da Administração Pública se reificam em '*funcionários*' que recebem salários pelo trabalho realizado a partir do Estado e parte dos capitalistas em *fornecedores* de bens e serviços que interagem comercialmente com o setor público, e, eventualmente, em *credores* da *Administração Pública*. De modo geral, trabalhadores e capitalistas tornam-se também *tomadores de empréstimos* realizados pela Administração Pública, quando as receitas são obtidas por meio de financiamento junto ao mercado financeiro. O Executivo inicia a consumação da condensação final da materialidade do Estado com a *execução orçamentária*, que libera ou contingencia formalmente as autorizações previstas no orçamento, de acordo com a estimativa de disponibilidades financeiras para o período e as eventuais pressões de grupos de interesse. Prossegue com a compra de bens e serviços necessários à viabilização das ações governamentais por meio dos procedimentos de *licitação*, onde se definem objetos, preços e prazos e demais critérios para compra e contratação de forças produtivas no âmbito do Estado. Esta fase envolve densa formalização cartorial que suscita questões referentes à *eficiência, eficácia e economicidade* de atuação da Administração Pública, visto que a efetivação da condensação material do Estado depende da maior ou menor capacidade operacional-institucional para execução das ações, diante da inexistência de critério quantitativo de sucesso tal como o 'lucro' no mercado. A natureza deste processo, por sua vez, proporciona a constituição de clientelas e apresenta o risco de geração de rendas políticas irregulares.

Nesta fase, também despontam questões relativas às *modalidades de execução*, que pautam socialmente a extensão da rentabilidade mercantil envolvida nas compras e contratações, assim como as implicações das alternativas contratuais (tercerizações e concessões) para a natureza da materialidade do Estado. O *pagamento* de funcionários e fornecedores encerra formalmente a materialização dos objetivos previstos. Com a tomada de *empréstimos*, são criadas condições para antecipação de disponibilidades e, assim, de realizações a partir do Estado, ao mesmo tempo em que resulta na necessidade da *gestão da dívida*, que, a médio-longo prazo, representa comprometimento intergeracional de disponibilidades financeiras. Para tanto, o Executivo deve obter a autorização prévia do Legislativo. Neste contexto,

impõe-se como tema central o *equilíbrio orçamentário*, que coloca em pauta a capacidade da administração pública no momento atual de financiar a condensação material validada com receita primária da arrecadação tributária e a capacidade acumulada de endividamento, e, portanto, da magnitude da *carga tributária* originalmente validada, gerando consequências diretas para a legitimidade dos governos instituídos.

O *circuito de controle* se destina à verificação do cumprimento das regulações estabelecidas para movimentação da renda no circuito capital-dinheiro a partir do Estado, que se consubstancia, sobretudo, nas normas de *Direito Administrativo* e de *Direito Financeiro*<sup>66</sup>, envolvendo as fases de (i) planejamento, (ii) monitoramento, (iii) prestação de contas e (iv) aprovação de contas. No contexto do Estado Capitalista Democrático, trabalhadores e capitalistas se reificam, então, em *juízes*, que julgam se a delegação conferida aos agentes públicos atendeu aos quesitos vinculantes estabelecidos. O controle se desenrola a partir da atuação tanto do Executivo (interno) quanto do Legislativo (externo). Inicialmente, o Executivo realiza atividades para o *planejamento* de ações, que visa o registro cartorial prévio de objetivos, ações e despesas, a fim de estabelecer um marco vinculatório para o monitoramento. A fase do *planejamento* desfruta de grande importância no confronto de interesses, na medida em que principalmente os planos elaborados representam compromissamentos preliminares de condensações materiais, sendo frequentemente submetidos à apreciação do Legislativo. O *monitoramento* tem a finalidade de controlar o curso de realização de ações e despesas e é operacionalizado a partir de exigências sequenciais de comprovações do cumprimento de quesitos e procedimentos, produzindo um registro histórico da materialização institucional, ao mesmo tempo em que se destina à correção de supostos desvios e à aplicação de sanções tempestivas em caso do descumprimento das vinculações esperadas por meio da cobrança de multas ou mesmo de exoneração de agentes públicos, ou ainda encaminhamento de inquéritos para o Judiciário. Além disto, a combinação das fases de *planejamento* e *monitoramento* gera insumos para a *avaliação de resultados* de modo sistemático do desempenho de governos e da administração pública na definição e consecução de objetivos. A *prestação de contas* constitui fase formal em que, sobretudo, agentes do Executivo apresentam o detalhamento das movimentações tributárias, orçamentárias e financeiras realizadas ao longo dos respectivos circuitos para apreciação do Legislativo. A *aprovação da prestação de contas* representa a validação da materialidade institucional realizada e igualmente momento de legitimação de governantes, na medida em que pode resultar na indicação de ilegalidades e encaminhamento para julgamento de

condutas<sup>67</sup>. De fato, todas as fases do *circuito de controle* ensejam a verificação da *legalidade* dos atos dos agentes que atuam no âmbito do Estado e da *probidade* de sua conduta, identificando atos e condutas irregulares e o encaminhamento da aplicação das devidas sanções pela eventual violação de princípios legalmente definidos de gestão da coisa pública.

O controle da movimentação de recursos envolve, particularmente, a verificação do equilíbrio das contas públicas. Embora o Legislativo aprove o orçamento e a tomada dos empréstimos, a dinâmica dos interesses, as próprias limitações das vinculações orçamentárias e o desenlace adverso de estimativas de evolução da conjuntura econômico-fiscal permitem ou fazem com que o Executivo gaste mais do que arrecada, afetando a capacidade de pagamento da administração pública e, conseqüentemente, gerando riscos para o equilíbrio macroeconômico do circuito capital-dinheiro. Este contexto produziu, ao final do século XX, a verificação da ‘*responsabilidade fiscal*’ (discutida na *Seção 1.4*) de governos e administração pública, a qual pretende constranger agentes públicos a condutas na arrecadação de receitas, gestão de despesas e administração da dívida a partir do monitoramento de vários indicadores de desempenho.

Embora destinadas a garantir a materialidade do Estado, as restrições cartoriais impostas pelo *circuito de controle* representam risco para a sua efetivação. Ritos processuais extremamente detalhados e, assim, sujeitos a incompletudes executivas e contestações de pertinência, comprometem o andamento e mesmo a possibilidade de execução de ações, além de fornecer subsídios para a desestabilização da legitimidade dos agentes. Além disto, a cartorialização conduz o controle para a verificação do cumprimento de formalidades e não propriamente do modo e sentido assumidos pela ação governamental, resultando em formalismos vinculatórios muitas vezes ineficazes.

O *circuito monetário* promove a gestão das relações de produção capitalista e, portanto, das condições para movimentação das forças produtivas, por meio da regulação da circulação do excedente na sua forma dinheiro. O processo se desenrola fundamentalmente a partir do banco central, cuja atuação, no âmbito das relações do Estado, encontra-se sujeita a quesitos vinculatórios mais elásticos comparativamente aos demais circuitos, praticamente configurando um campo de interesse distinto do Executivo, Legislativo e Judiciário. Em geral, o Legislativo aprova o dirigente do banco central a partir de indicação do Executivo, cujo mandato depende, via de regra, da correlação de forças entre grupos de interesse. Por sua vez, o banco central desfruta de maior ou menor autonomia para estabelecer os critérios de regulação de instituições financeiras públicas e privadas e da circulação dos ativos



monetários, assim como para operar diretamente a implementação da *oferta de moeda*, *definição da taxa de juros geral*, *política cambial* e a *emissão de títulos públicos*, de acordo com os embates históricos de interesses em cada estado, que resultam na formalização do seu regime de funcionamento. Neste último caso, o *circuito monetário* se relaciona diretamente com a condensação material do Estado, na medida em que processa tal emissão em conjunto com a unidade do Tesouro do Executivo, gerando maior disponibilidade financeira para a administração pública. Além disto, a gestão da oferta de moeda e da paridade cambial afetam a estabilidade macroeconômica e o desenvolvimento econômico, interferindo na dinâmica do excedente gerado, e, portanto, na materialidade do Estado. Diretamente, a política monetária interfere no nível de atividade econômica e, portanto, na capacidade de arrecadação tributária. Indiretamente, a política monetária se combina complementar ou alternativamente com ações governamentais para a manutenção do nível de atividade e emprego, por meio de tratamento tributário diferenciado, despesas diretas de fomento, crédito público, dentre outras iniciativas, ou ainda demandando a redução dos gastos públicos no caso de cenários inflacionários, repercutindo sobre todos demais circuitos.

O *circuito de produção estatal* atua para a produção de bens e serviços públicos em que predomina o critério da rentabilidade mercantil. Em geral, o Executivo constitui empresas públicas para a *produção de infraestrutura econômica e urbana* e instituições financeiras para o *financiamento público* de empresas privadas, que se prestam a viabilizar necessidades da reprodução do capital em que a ação social, coletiva a partir do mercado mostra-se mais eficaz. A personalidade jurídica dessas empresas estatais assume diversas formas, em que a administração pública aparece com mais ou menos autoridade<sup>68</sup>. Embora tal qual no circuito monetário o Legislativo aprove o dirigente dessas organizações a partir de indicação, em geral, do Executivo, as ações governamentais implementadas a partir daí são basicamente orientadas pelo direito privado, o que lhes garante menor sujeição a regulações vinculatórias. Além disto, a disponibilidade de receitas próprias geradas por suas atividades produtivas e a produção de bens e serviços de consumo coletivo para a materialidade do Estado tais como crédito para o desenvolvimento, energia e bens de capital, dentre outros, lhes reforça a desregulamentação. Entretanto, frequentemente, as iniciativas neste circuito demandam transferências orçamentárias, cuja alocação não encontra-se obrigada estritamente às regulações orçamentárias originais.

## 2.8. O FUNDAMENTO DA SELETIVIDADE ESTRATÉGICA NA MATERIALIDADE DO ESTADO

Os circuitos negociais que possibilitam a movimentação de parte do excedente a partir do estado referem-se aos processos sociais de reconhecimento das necessidades de reprodução do capital e definição dos modos e sentidos práticos de suas soluções, o que lhes confere característica eminentemente política. São espaços públicos formais do *Estado Democrático de Direito*, onde ocorrem embates de classe pela apropriação de parte do excedente produzido, que se manifestam, na prática, como disputa entre grupos de interesse por benefícios diversos. Não devem ser considerados enquanto fins em si mesmos, mas como manifestação das diversas dimensões do processamento das necessidades materiais segundo os interesses das diversas frações de classe.

Apesar da relevância dos diversos circuitos negociais do *arranjo institucional orçamentário-monetário* para compreensão de como se constrói historicamente a materialidade do estado, não podemos, contudo, considerar que a descrição sobre como se processa o agenciamento institucional seja tratada como fundamento da natureza da seletividade a que a materialidade do Estado Capitalista encontra-se submetida. O arranjo constitui apenas o ambiente relacional a partir e por meio do qual as necessidades sociais de reprodução das relações de produção capitalista se manifestam e se consolidam.

A natureza mesma da seletividade estratégica deve ser derivada dos termos em que, efetivamente, *a movimentação propriamente dita a partir do estado de parcela da renda no âmbito do circuito capital-dinheiro* se articula com o processo de acumulação de capital. Se considerarmos a materialidade enquanto a expressão de relações que enformam o estado visando promover as necessidades sociais para a reprodução da acumulação capitalista, a seletividade constitui, então, a condição que qualifica, na essência, a natureza desta relação. Ora, de fato, a característica marcante da condensação material capitalista é que ela se apresenta socialmente, via-de-regra, de um lado, enquanto um processo universal destinado à promoção do desenvolvimento humano de modo incremental e sistemático e, do outro, como um processo executivo fragmentado- porém integrado, onde diversas unidades estatais apresentam a virtude de poder atuar de modo autônomo, e, assim, criar as condições, para atender adequadamente as demandas sociais que lhe competiriam. Entretanto, conforme já problematizamos anteriormente, esta interpretação predominante na esfera pública constitui, fundamentalmente, a reificação dos resultados do processo de geração de excedente a partir da exploração do trabalho. Ao contrário, o que, concretamente, ocorre não é a mobilização

sistemática para a superação de problemas sociais e econômicos, mas sim o fato de que se torna necessária a apropriação compulsória, e o redirecionamento e redistribuição de parte da renda gerada para, efetivamente, se recompor as disponibilidades materiais de diversas frações de classe, sejam elas do trabalho ou do capital, como condição histórica para se lograrem condições adequadas para que o processo produtivo capitalista se mantenha e se reproduza.

Nesta perspectiva, o processo de seletividade mostra que sua qualidade principal reside em ser capaz de promover, historicamente, o processamento de interesses entre 'sociedade política' e 'sociedade civil', de modo que ele resulte na eleição das devidas decisões para que governos e administrações públicas possam movimentar, de forma contínua e legitimada, o excedente disponível no circuito capital-dinheiro, sem, todavia, levar a que esta se manifeste socialmente enquanto processos de atualização e recomposição das condições para valorização do capital. Isto se mostra factível não em razão de habilidades político-ideológicas de representantes de classes sob algum eventual agenciamento, mas em razão das condições em que se consolidou o processo social de apropriação de parte excedente e sua subsequente alocação ao longo do desenvolvimento do Estado Capitalista. Neste processo, embora a contribuição tributária obrigatória individual represente uma expropriação direta do trabalhador ou do capitalista, fundamentada legal e ideologicamente em valores de natureza da convivência contratual, o modo como tal contribuição se transmuta em renda pública faz com que ela se dissolva juntamente às demais, perdendo a identidade de sua origem inicial, assim como deixando de se destinar a qualquer finalidade específica, ou se preferirmos, passando a se destinar a uma finalidade formalmente contratual genérica. Assim, ao não representar o 'pagamento' expresso de bem ou serviço público e em razão da contribuição realizada se despersonalizar em um 'caixa único', a movimentação por parte do estado do excedente ganha um significado social abstrato que proporciona um paradigma único para a dinâmica dos diversos circuitos negociais por onde se constrói a materialidade: as contribuições individuais que se processam tornam-se *receita pública*, não sendo, portanto, de ninguém, porém de todos, e as ações e despesas que dela se originarão poderão ser de qualquer um, de modo que a submissão de seu processamento aos quesitos de cada circuito pode converter-se em 'crédito' independente de sua identidade e destino social particular e ficar circunscrito a quesitos regulatórios próprios que se adensam em cada circuito como expressão da sua necessária subsunção a princípios do 'estado de direito'. Além disto, do ponto de vista lógico, nesta situação, todos os sentidos alocativos tornam-se possíveis, pois

deixa de existir relação expressa entre cada esforço alocativo particular realizado, a disponibilidades possíveis e objetivos determinados, o que justifica o 'empreendedorismo' departamental teleológico e sua conseqüente natureza concorrencial, ao mesmo tempo em que favorece a difusibilidade de esforços no âmbito da 'sociedade civil', pela falta de parâmetros-e a necessidade de criá-los- para validação de interesses.

Tal natureza da seletividade estratégica do Estado capitalista foi, historicamente, conformada a partir da convergência de diversos princípios orçamentários, destacadamente os *princípios da não-afetação de receitas* e o *da unidade*- e, complementarmente, o *princípio da especialização*, que produziram o que aqui chamamos de *princípio da desconexão do valor de uso das ações governamentais*. A movimentação de recursos a partir do circuito capital-dinheiro a partir do Estado ocorre sobre o *princípio da desconexão do valor de uso*, que se refere à contingência de que o *momento de contribuição compulsória* é socialmente desconectado do *momento da aplicação dos recursos apropriados*, levando a que aquela movimentação seja processada sob uma complexa lógica de validações em circuitos negociais, gerando um cenário de concorrência entre interesses e descaracterizando a dimensão do esforço alocativo e de sua distribuição social.

A desconexão do valor de uso da movimentação da parcela do excedente realizada a partir do Estado constitui uma restrição peculiarmente estruturante do Estado Capitalista<sup>69</sup>, que se generalizou com a diversificação das capacidades estatais e complexificação tributária a partir do início do século XX. Anteriormente, nos estados pré-capitalistas, as capacidades estatais eram marginais e reativas, limitadas à racionalidade primária da tributação intempestiva e das fidelidades políticas, estando sua viabilização sujeita à '*afetação de receitas*', princípio de administração que vinculava previamente a cobrança dos tributos a finalidades determinadas, tais como casar a filha ou o filho do rei, manter a família real, realizar determinada guerra, ou mesmo ter o direito a estabelecer determinado negócio, dentre inúmeras outras vinculações. Como discutido no *Capítulo 1*, a partir da *Revolução Francesa*, este princípio foi afastado em geral pelos estados, visando tanto o estabelecimento de uma tributação mais justa conforme a efetiva capacidade dos contribuintes e não comprometida com objetivos específicos, assim como a descontinuação de receitas vitalícias para a realeza. Com a complexificação histórica das ações a partir do Estado e a própria racionalidade de formulação da lei do orçamento público que se consolidou no âmbito do Legislativo, consolidou-se, então, o processo de aprovação das fontes de financiamento separadamente da fixação das despesas, com a devida centralização das receitas em um único Tesouro para o efetivo controle do conjunto das

disponibilidades obtidas. Concretamente, os tributos continuaram a ser aprovados em legislação específica distinta da que define a alocação dos recursos, a lei propriamente de orçamento, de modo que o *circuito tributário* se diferenciou historicamente por completo do *circuito orçamentário*. Por meio da especialização da descrição das despesas, o processo orçamentário recompõe, então, a ligação entre as fontes de financiamento e as finalidades executivas, todavia, de modo formalista, visando à gestão do desempenho da administração pública e à estabilidade do arranjo orçamentário propriamente.

Socialmente, a contingência de '*desafetação das receitas*' sob a qual a movimentação dos recursos no Estado Capitalista passou a se processar significa que, na prática, os cidadãos 'pagam' os tributos sob formas diversas a partir de bases de incidência distintas, antes, porém, de conhecerem e validarem sua destinação, antes do momento em que esta definição ocorrerá, justamente o da apreciação e aprovação do orçamento, ou seja, 'pagando antes de realmente saberem o que compraram'. Esta temporalidade distinta entre financiamento e aplicação de recursos a partir do Estado resulta em uma *desconexão do valor de uso dos bens de consumo coletivos e transferências estatais* em relação ao momento da decisão pelo 'consumo', materializado quando do pagamento dos tributos, cristalizando uma alienação social entre esforço empreendido e resultados alcançados. O que não ocorre nas relações de troca operadas no mercado, onde a decisão de compra pressupõe o imediato conhecimento pelo consumidor do que será entregue em troca.

Nesta perspectiva, a seletividade do Estado se processa, em termos sistêmicos, sob um cenário de ampla flexibilidade para movimentação do excedente de um departamento para outro, de determinadas frações de classe para outras, estando, portanto, estrategicamente, constringida ao processamento continuado dos interesses. Sob este paradigma, historicamente, os estados vivenciam iniciativas frequentes para a reinstauração de critérios de vinculação da receita como garantia da efetivação da condensação material de interesses. O *Direito Administrativo* oferece alternativas para tanto além propriamente da afetação direta dos tributos, tais como a instituição de fundos com finalidades específicas e receitas cativas, a obrigatoriedade legal da destinação de dado montante/percentual de receitas para cobertura de despesas pré-definidas e a definição de despesas obrigatórias. Essas soluções se combinam parcialmente em benefício da contrarestação dos efeitos da natureza autorizativa do orçamento público.

Assim, a movimentação do excedente pelo Estado envolve a permanente tensão pela recomposição daquela conexão, levando a uma pulverização de arenas negociais de disputa pela determinação da destinação do excedente arrecadado e, correlatamente, à fragmentação

de possibilidades alocativas, sob a dependência de processos democráticos e burocráticos. Adicionalmente, tal princípio da seletividade do Estado contribuiu também para a disseminação de metodologias de avaliação de resultados do desempenho do Estado e das conseqüências de suas ações, que buscaram reconstruir a efetividade e justificar socialmente o redirecionamento e redistribuição realizados, fomentando, para tanto, diversos processos no *circuito fiscalizador*<sup>70</sup>, o que coloca a seletividade, em certa extensão, continuamente sujeita à verificação formal de seu impacto. Idealmente, fosse a apropriação compulsória de receitas precedida da identificação dos bens e serviços a que se destinam e, assim, acompanhada da delimitação dos custos correspondentes que sua viabilização viesse a implicar, a racionalidade seletiva do Estado, certamente, seria outra, pautada pela avaliação direta da convergência entre o esforço realizado e o benefício auferido e pela estabilização desde a origem da destinação dos recursos disponíveis.

## **CAPÍTULO 3. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO ESTADO CAPITALISTA CONTEMPORÂNEO SEGUNDO PADRÕES DE MATERIALIDADE**

### **3.1. INTRODUÇÃO**

A materialidade do Estado capitalista alterou-se profundamente ao longo dos últimos dois séculos. O montante de excedente movimentado a partir do Estado cresceu expressivamente, assim como a condensação material que se verificou desde então se especializou em diversas capacidades estatais. As despesas governamentais que representavam nos estados ocidentais, no século XIX, em média, 10,0% do total da renda gerada passaram a equivaler, no início do século XXI, a em torno de 45,0% do total, denotando a importância que passaram a desempenhar no processo de acumulação de capital. As contribuições tributárias que, até o início do século XX, se assentavam generalizadamente, na sua maior parte, sobre impostos aduaneiros e impostos especiais sobre o consumo (*excise taxes*), passaram, na atualidade, a advir de tributação sobre a renda dos indivíduos e corporações bem como de impostos estruturados sobre o consumo. Todo este crescimento, por sua vez, correspondeu à instauração de diversas funcionalidades executivas contínuas no âmbito do Estado Capitalista. Até a *Crise de 1929*, a maioria dos estados lutava para realizar o pagamento de suas dívidas e as despesas militares, que comprometiam cerca de 50,0% de suas despesas totais. A partir da *Segunda Guerra Mundial*, gastos principalmente com proteção social, educação e saúde se expandiram, chegando, na última década, a responder, em média, por cerca de 60,0% das despesas governamentais.

Essas transformações têm sido descritas como a mudança de um *Estado Liberal* para o *Estado do Bem Estar Social*, quando a análise pretende destacar os resultados das lutas sociais, no início do século XX, que resultaram na difusão de vários serviços públicos e transferências previdenciárias, sobretudo, para proteção ao emprego, a partir da sua segunda metade. Quando o objetivo é apontar o atendimento às necessidades da acumulação de capital, que se estabeleceu igualmente a partir do início do século passado, o Estado é caracterizado como *Estado do Capitalismo Financeiro* ou do *Capitalismo Monopolista*, ou ainda enquanto estágio do *Capitalismo de Estado*. Embora sejam capazes de apontar aspectos relevantes das mudanças ocorridas do Estado Capitalista ou mesmo da evolução do modo-de produção capitalista, estas periodizações não são, contudo, rigorosas para efetivamente qualificar a natureza das mudanças ocorridas. Nem o Estado chegou a ser em algum momento exatamente liberal nos termos do credo que defende o seu total alheamento ao processo de acumulação, e tampouco a qualificação de 'bem-estar' pode ser tomada absolutamente diante da exclusão que

o processo de exploração do trabalho sob o capitalismo continua a implicar. Além disto, estas classificações não são capazes de indicar os elementos que efetivamente diferenciam os estágios de desenvolvimento recente do capitalismo, assim como deixam de precisar acontecimentos históricos que delimitem a mudança dos períodos.

A análise da evolução do Estado Capitalista a partir do conceito de materialidade possibilita estabelecer-se uma periodização tendo como referência as mudanças qualitativas no processo de valorização do capital. A partir das variações nas movimentações de excedente e suas respectivas condensações materiais, é possível se capturar o sentido dos interesses validados historicamente, tanto no que se refere à apropriação de renda implementada assim como quanto aos benefícios que representaram para as devidas frações de classe a partir dos redirecionamentos e redistribuições verificados. Fundamentalmente, a materialidade objetivada expressa uma determinada correlação de forças entre interesses nos períodos, sem a necessidade de nos determos nos detalhes históricos do agenciamento institucional responsável pela consumação das apropriações e (re)alocações de despesas realizadas. Além disto, o conceito de materialidade possibilita resgatar objetivamente a natureza capitalista dessas apropriações e alocações estatais, qualificando-as segundo suas características para a reprodução da valorização do capital. Inicialmente, vamos analisar os desafios de periodização da evolução do estado capitalista, bem como o significado das periodizações realizadas a partir da *Teoria da Regulação* e da *Abordagem Estratégico-Relacional do Estado*, para, na sequência, caracterizarmos uma periodização segundo variações de padrões de materialidade institucional.

### **3.2. CRITÉRIOS PARA PERIODIZAÇÃO DO ESTADO CAPITALISTA SEGUNDO A TEORIA DA REGULAÇÃO**

De fato, a periodização da evolução da formação social e/ou do Estado Capitalista constitui um tema complexo, porque não diz respeito simplesmente ao estabelecimento de datas de referência em relação a acontecimentos históricos significativos, mas, fundamentalmente, à identificação de mudanças históricas das relações de produção e/ou da superestrutura jurídica e política que se ergue como resultado e condição para a reprodução dessas relações. Ao contrário de uma cronologia que se destina a ordenar "ações, eventos ou períodos em uma única escala de tempo unilinear", "recontando a simples coincidência ou sucessão temporal" para proporcionar "explicação descritiva simples para os acontecimentos através da identificação de uma única série temporal de ações e eventos"<sup>71</sup>, a periodização presta-se a



delimitar mudanças qualitativas, que possibilitem caracterizar as formas distintas assumidas pelo modo de produzir e pelo Estado ao longo do tempo histórico das relações sociais.

De fato, como produto contínuo de lutas sociais pela ampliação da apropriação do excedente gerado e, ao mesmo tempo, pela redução dos efeitos da exploração do trabalho, as relações de produção se reescrevem historicamente *vis-à-vis* as soluções que vão sendo engendradas para os conflitos enfrentados e de acordo com as possibilidades que o desenvolvimento das forças produtivas cria. Assim, embora a exploração capitalista do trabalho permaneça fundada na propriedade privada *dos meios de produção*, historicamente a forma dessa propriedade e o *grau de desenvolvimento das forças produtivas* -e, subsidiariamente, a natureza dos processos de trabalho e de apropriação do excedente- se transmutam em resposta às necessidades de acumulação crescente do capital, consolidando novos processos sociais e instituições que passam a permitir aos que existiam anteriormente a continuar a existir, porém sob dinâmica distinta.

Estas transformações não devem ser consideradas simplesmente "uma "deformação plástica" das relações estruturantes do sistema", mas a manutenção da reprodução das suas condições fundantes e, simultaneamente, a ruptura com parâmetros processuais anteriores predominantes (Aglietta, 1988:58). Os processos e instituições envolvidos na dinamização das relações de produção mudam, configurando manifestação fenomênica distinta, mantendo, porém, o fundamento da apropriação do excedente a partir da exploração do trabalho. Portanto, a delimitação das mudanças não é trivial, pois envolve identificar os elementos constitutivos das formas históricas de cada uma daquelas categorias, de modo a estabelecer padrões alternativos, assim como estabelecer quais combinações de mudanças justificam ou não caracterizar novo estágio de acumulação.

Nesta perspectiva, a *Escola da Regulação Francesa*<sup>72</sup> desenvolveu o conceito de '*regime de acumulação*', visando explicar como o modo de produção capitalista se reproduz regularmente. O regime de acumulação é caracterizado enquanto "um momento de repartição e de realocação sistemática do produto social que realiza, num período prolongado, uma certa adequação entre a transformação das condições da produção (volume de capital investido, distribuição entre os ramos, normas de produção) e as transformações das condições de consumo final (normas de consumo dos assalariados e das outras classes sociais, despesas coletivas etc)" (Lipietz, 1988:105). No contexto da relação agente-estrutura, ele significa a atualização de "leis ou tendências imanentes que 'sobrevam' o comportamento rotineiro dos agentes que estão em relação", bem como das formas e procedimentos, que "agem como leis

ou forças coercitivas", e do "espaço de representação da realidade social, de normas de comportamento, de antecipação, de escolha, compatíveis com a reprodução de conjunto", que os indivíduos interiorizam. A estabilização dessas novas condições resulta em um (novo) "molde social", ou se se preferir, um (novo) "modelo de desenvolvimento" (Lipietz, 1988:95). Em termos macroeconômicos, o esquema de reprodução, que determina, "de período em período, a alocação de capital (e, por esse meio, de trabalho)" entre os departamentos de produção (bens de produção e bens de consumo), é "o esqueleto do regime de acumulação, o traçado matemático de sua coerência formal" (Lipietz, 1988:105-106).

De fato, os regulacionistas explicam a problemática da evolução do modo-de-produção capitalista a partir de duas categorias de análise distintas e complementares: o *regime de acumulação* e o *modo de regulação*. O *regime de acumulação* se define, efetivamente, a partir das regularidades econômicas dadas pelo (i) tipo de evolução da organização da produção e da relação dos assalariados com os meios de produção, (ii) horizonte temporal de valorização do capital, a partir do qual se definem os princípios de gestão; (iii) distribuição do valor para a reprodução dinâmica das diversas classes ou grupos sociais, (iv) composição da demanda social que determina as capacidades de produção e (v) articulação com as formas não-capitalistas na formação sócio-econômica (Bruno, 2004:92). Já o *modo de regulação* refere-se às formas institucionais, que dinamizam a relação agente-estrutura, relativas à (i) *relação salarial* (*rapport salarial* ou *wage-labor nexus* envolvendo a modalidade de organização da produção e do processo de trabalho associada a uma determinada forma de remuneração dos assalariados e de estruturação de seu modo de vida), à (ii) *relação concorrencial intercapitalista* (relações entre o conjunto de centros de acumulação fracionados), ao (iii) *regime monetário e financeiro* (a gestão pelo banco central da moeda - política monetária, as regulamentações públicas do setor bancário - política financeira, os mecanismos de empréstimos para contenção de crises financeiras), à (iv) *organização do Estado* (como se manifesta concretamente o conjunto de órgãos político-jurídicos e administrativos- executivo, legislativo e judiciário) e à (v) *inserção no regime internacional* (conjunção de regras que organizam as relações entre o Estado-nação e o resto do mundo) (Bruno, 2004:55-78).

Na verdade, a abordagem regulacionista considera que a mudança do modo-de-produção se processa em razão do esgotamento do modo de regulação. Isto porque é a atuação dos agentes a partir e por meio das estruturas que "opera a passagem dos comportamentos microeconômicos ao nível macroeconômico ou global". É ela que "coordena os comportamentos individuais e coletivos, estabelecendo as macro-regularidades econômicas

que reproduzem as condições de produção e de demanda.” Assim, como "as formas institucionais são o suporte das relações macroeconômicas" e, portanto, "a validade dessas últimas restringe-se ao domínio de estabilidade das instituições sociais em vigor", a "perda de coerência macroeconômica e de coesão social dos componentes do sistema" desencadeia um processo que transforma de maneira irreversível as formas da regulação vigentes, gerando uma crise e abrindo espaço para a instalação de um novo regime de acumulação. Uma vez estabilizado um (novo) modo de regulação, inicia-se um novo período de “regularidades macroeconômicas sobre a formação das rotinas (ou modos de gestão) microeconômicas” (Bruno, 2004:129-130).

### **3.3. PERIODIZAÇÃO SEGUNDO A ABORDAGEM ESTRATÉGICO-RELACIONAL**

Jessop apresenta uma periodização para a evolução recente do Estado Capitalista, combinando sua abordagem estratégico-relacional com os conceitos regulacionistas de regime de acumulação e modo de regulação. Ele delimita o *Estado Nacional Keynesiano do Bem-Estar* (KNWS-Keynesian National Welfare State), vigente desde o período pós-guerra até o final dos anos oitenta, e outro, na sequência, o *Estado Pós-Nacional Schumpeteriano de Condicionalidades Sociais*<sup>73</sup> (SWPR-Schumpeterian Workfare Postnational Regime). Na verdade, este último não é tratado expressamente enquanto um '*estado schumpeteriano*', mas como um 'regime de acumulação schumpeteriano', pois suas características ainda não se encontrariam historicamente de todo decantadas para se qualificarem enquanto "um elemento-chave no modo de regulação do capitalismo contemporâneo"<sup>74</sup>.

Na análise jessopiana, "o aparelho de Estado e o poder do Estado são fatores críticos que moldam a dinâmica de acumulação, bem como são moldados por essa dinâmica" (Jessop, 2002:1). Neste sentido, o desenvolvimento do modo-de-produção capitalista não se diferencia do desenvolvimento do Estado Capitalista. O Estado é tratado "como um regime político historicamente específico que corresponde a um estágio historicamente específico de acumulação de capital em um espaço político e econômico especial na economia mundial" (Jessop, 2002:2). Em termos regulacionistas, essas "formas específicas de capitalismo devem ser interpretadas como 'regime de acumulação + modo de regulação social'", compreendendo "um conjunto socialmente integrado, socialmente regularizado e estrategicamente seletivo de instituições, organizações, forças sociais e ações organizadas em torno da (ou pelo menos envolvidas na) reprodução ampliada do capital como uma relação social" (Jessop, 2002:5). Essa, por sua vez, constitui a conceituação literal repetida na sequência propriamente para Estado (Jessop, 2002:6). Assim, embora não se discuta expressamente, o Estado em Jessop é

sintetizado enquanto a expressão da articulação entre o regime de acumulação e as formas institucionais de regulação que se disseminam, conferindo um sentido mais amplo ao seu significado<sup>75</sup>. Deste modo, a periodização do modo-de-produção e do Estado Capitalistas se apresenta enquanto um único movimento histórico.

Na análise das mudanças no desenvolvimento do capitalismo, Jessop mantém o conceito gramsciano/poulantziano de '*matriz espaço-temporal*' juntamente com os conceitos de *regime de acumulação* e *modo de regulação*, sem, entretanto, diferenciá-los claramente. Sobretudo os conceitos de *matriz* e *modo de regulação* destinam-se igualmente a explicar a estabilização de restrições estruturais, que condicionam o processo de acumulação em um dado momento histórico. De acordo com Boyer (1986), um modo de regulação diz respeito aos procedimentos e comportamentos individuais e coletivos destinados a "reproduzir as relações sociais fundamentais através da conjunção das formas institucionais historicamente determinadas", assim como a "sustentar e pilotar o regime de acumulação em vigor" (Bruno, 2004:81). Por sua vez, as "matrizes espaço-temporais delimitam as principais fronteiras espaciais e temporais em que a coerência estrutural é assegurada, e exterioriza certos custos para garantir essa coerência além desses limites", facilitando "os compromissos institucionalizados sobre os quais regimes de acumulação e modos de regulação dependem, e, posteriormente, [passando] a incorporá-los" (Jessop, 2002: 62). Portanto, as referidas matrizes são as restrições institucionais regulatórias cristalizadas conforme o 'tempo' e o 'espaço' para viabilizar em determinado momento histórico a acumulação de capital sob determinado modo e sentido. Apesar dessa semelhança, acaba, porém, por prevalecer o desenvolvimento da análise considerando-se o conceito de *modo de regulação*.

Para delimitar o estágio do *Estado Nacional Keynesiano do Bem-Estar*, Jessop toma como referência a disseminação do 'fordismo'<sup>76</sup>, que, de modo geral, refere-se ao processo de trabalho que se impôs na "produção em massa com base em técnicas de movimento da linha de montagem operadas com a mão de obra semiqualificada do trabalhador em massa" (Jessop, 2002:55). A disseminação deste paradigma como motor do processo produtivo a partir da primeira metade do século passado resultou na dinamização de diversas economias, notadamente EUA, Canadá, Noroeste da Europa, Austrália e Nova Zelândia, configurando um 'Fordismo Atlântico', onde se estabeleceu, após a Segunda Guerra Mundial, "um regime de acumulação baseado em um círculo virtuoso autocentrado de produção em massa e consumo de massa assegurado por um modo distinto de regulação".

De acordo com as formas institucionais elencadas pela abordagem regulacionista, o modo de regulação fordista se caracterizou pelo (i) "reconhecimento pelas grandes empresas, bem como pelo estado da legitimidade do responsável sindical e da negociação coletiva, e pelos sindicatos responsáveis (ou, pelo menos, dirigentes sindicais) do direito de gerenciar", assim como da indexação dos salários "ao crescimento da produtividade e inflação dos preços no varejo" (*relação salarial*); pela (ii) "separação entre propriedade e controle nas grandes corporações com uma organização descentralizada e diferenciada multidepartamentalmente, sujeita a controles centrais, em busca de crescimento com base em economias de escala e participação de mercado, através de fusões e aquisições bem como por meio de expansão interna" (*relação concorrencial intercapitalista*); pela (iii) "emissão monetária e políticas de crédito orientadas para garantir a demanda agregada efetiva nas economias nacionais e socializar as perdas e dívidas em um ambiente expansionista, mas ligeiramente inflacionário" (*regime monetário e financeiro*); pelo (iv) "estado burocrático" desempenhando "papel chave na gestão do conflito entre capital e trabalho e das tensões sociais que resultam da predominância do fordismo, do burocratismo, do consumo coletivo, e assim por diante" (*organização do Estado*); e pelo (v) direcionamento dos "regimes monetário internacional, de comércio, investimento, energia e segurança para as condições do espaço econômico e político do Fordismo Atlântico", de modo a "sustentar o crescimento fordista das economias nacionais sob hegemonia norte-americana e promover uma expansão ordenada do comércio internacional e do investimento no mercado capitalista mundial" (Jessop, 2002:57).

Neste contexto, o *Estado Nacional Keynesiano do Bem Estar* se diferenciou por ter tido a "capacidade de gerir, deslocar ou adiar, pelo menos por um tempo, as contradições nas diferentes formas de relação capital e seus dilemas estratégicos como estes foram expressos em regimes de acumulação fordista" (Jessop, 2002:). Tal capacidade se organizou a partir e por meio de ações que podem ser sintetizadas em torno das quatro dimensões constitutivas de sua definição, imprimindo-lhe identidade enquanto estágio distinto do Estado Capitalista. Em primeiro lugar, ele exerceu o papel de unidade '*nacional*' em razão de ter conferido ao território nacional "a responsabilidade primária para o desenvolvimento e a orientação das políticas keynesianas de bem-estar em diferentes escalas" (Jessop, 2002:60). Em segundo, o Estado atuou de forma '*keynesiana*' buscando "assegurar o pleno emprego tratado no âmbito de uma economia nacional relativamente fechada principalmente pela gestão do lado da demanda [ajustada] às necessidades da oferta orientada pela produção fordista em massa com sua dependência de economias de escala e da plena utilização de meios de produção

relativamente inflexíveis" (Jessop, 2002:59). Por sua vez, sua orientação foi visivelmente dirigida para a promoção do *'bem-estar'* em virtude de sua atuação expressa para "regulamentar a negociação coletiva dentro de limites compatíveis com os níveis de pleno emprego do crescimento", assim como para "generalizar normas de consumo de massa para além das famílias sustentadas por salários de trabalhadores do sexo masculino nos setores fordistas, de modo que todos os cidadãos nacionais e seus dependentes familiares pudessem partilhar os frutos do crescimento econômico (e, assim, contribuir para a demanda doméstica eficaz)" (Jessop, 2002:59). E, finalmente, o Estado se impôs de modo *'estatista'* fazendo com que suas instituições, em seus diferentes níveis, fossem "o complemento-chefe às forças de mercado no regime de acumulação fordista e também [tivessem] um papel dominante nas instituições da sociedade civil" (Jessop, 2002:61).

O *Estado Nacional Keynesiano de Bem-Estar* entrou em crise entre os anos 70 e 80. Inicialmente, estes estados-nação se consolidaram beneficiados pelo "*boom* do pós-guerra e [pelas] receitas fiscais por eles gerados", além de desfrutar do papel desempenhado pelo crédito privado, que "foi elemento crescentemente importante no financiamento de investimento fixo e capital de giro para as empresas e crédito ao consumidor que teve um papel importante em possibilitar o crescimento do consumo de massa". Com o 'pleno emprego alcançado em um mercado de trabalho relativamente unificado ao invés de segmentado', houve 'redução do volume de pobreza primária entre famílias trabalhadoras', abrindo "espaço para programas de renda mais generosos de manutenção de outros grupos (que sustentam e generalizam o consumo de massa) e/ou expansão de bem-estar em outras áreas (muitas vezes ligadas às necessidades de reprodução social de mudanças do fordismo)" (Jessop, 2002:79). Entretanto, o regime de acumulação teria se esgotado, na medida em que a busca de novas economias de escala para compensar a saturação relativa dos mercados domésticos levou as empresas a "recorrer ao crédito externo para reduzir os custos dos empréstimos e aos preços de transferência e/ou paraísos fiscais estrangeiros para reduzir as contas fiscais", assim como a expansão econômica baseada "na plena utilização da capacidade aumentou o poder de ataque dos trabalhadores organizados", par-e-passo com o "incremento continuado da produtividade através da intensificação do trabalho [que] levou à alienação crescente no chão de fábrica". Além disto, o fordismo não conseguiu impor seu processo de trabalho "para todos os ramos de produção, incluindo serviços" e a 'eficácia econômica e política da regulação exercida pelo Estado' acabou enfraquecida pela movimentação e interiorização do fluxo de

capitais, redefinindo "a divisão regional, internacional ou global do trabalho que obscureceu a distinção anterior entre capital nacional e estrangeiro" (Jessop, 2002:78 e 85).

Em termos econômicos, a crise se manifestou com a instalação de um cenário de estagflação crescente, com "a queda tendencial da taxa e do volume de lucro, na medida em que a dinâmica de crescimento fordista foi progressivamente se esgotando", agravado pela baixa "capacidade do Estado de se envolver na gestão contracíclica da demanda", em face da crescente internacionalização no período, que leva ao atendimento do aumento da demanda a partir do exterior, e de administrar as taxas de juros e/ou taxas de câmbio, além de "a cada rodada sucessiva de estagflação," enfrentar "a crescente dívida pública num momento em que a internacionalização envolvia o aumento das taxas de juros" (Jessop, 2002:81). A crise também resultou no "aumento mais rápido das despesas do Estado que das receitas fiscais durante os anos 1970 e 1980, na maioria dos países da OCDE". De um lado, a desaceleração econômica implicou demandas adicionais "para as despesas de manutenção de renda (por exemplo, desemprego, reforma antecipada e pagamento de prestações familiares) e, através das repercussões sociais de desemprego e recessão, de outros serviços sociais (tais como habitação, saúde e família políticas)". Do outro, "na medida em que o estado aumentou suas despesas reais e/ou gastos tributários com a inovação tecnológica e a reestruturação econômica e/ou reduziu os impostos sobre a capital em geral," diminuiram as disponibilidades para gastos sociais. (Jessop, 2002:85).

Em termos regulatórios, a crise evidenciou, para além de sua dimensão financeira, "uma mudança no equilíbrio de forças econômicas e políticas enraizadas na dinâmica mais geral do fordismo", com "o surgimento de novas alianças com interesses em outras políticas implícitas" para os quais "a expansão capitalista renovada não produziria um simples retorno à situação que existia antes da crise". A crise<sup>77</sup> mostrou também que, mesmo com a renovação da expansão capitalista "as causas estruturais da crise não iriam desaparecer", tendo em vista que "iniciativas que tinham beneficiado o capital durante o *boom* fordista adquiriram sua própria inércia institucional e empoderaram interesses, embora as necessidades do capital tivessem mudado e muitas das políticas herdadas do período de expansão fordista estivessem falhando ou mesmo provando-se contraproducentes" (Jessop, 2002:86).

Além disto, a própria estrutura institucional do *Estado de Bem Estar* contribuiu para a crise, com sua forma burocrático-legal fundada na "judicialização das relações sociais, na construção de impérios políticos, na centralização, no clientelismo e na intensificação da dependência de pessoal". Por outro lado, o processo de concessão de benefícios disseminado

teria resultado em dois problemas para a lógica do mercado, em razão do fato de que (i) quem teve "aumento dos ganhos devido ao emprego contar para perda do benefício" (*armadilha da pobreza*) e no caso do (ii) aumento real da renda líquida quando um desempregado consegue um emprego não justificar seu retorno ao trabalho em razão do tamanho do benefício auferido (*armadilha do desemprego*) (Jessop, 2002:87).

O regime de acumulação e o respectivo modo de regulação que começaram a se engendrar, segundo Jessop, expressamente a partir dos anos 90, gerando um cenário pós-fordista, foram impulsionados pelas contradições<sup>78</sup> acumuladas historicamente pelo Estado Keynesiano. Em termos econômicos, os salários que haviam sido "tratados principalmente como fonte de demanda", servindo "aos interesses do capital produtivo para plena utilização da capacidade produtiva" e "aos interesses do capital comercial na disseminação do consumo de massa", diante da "crescente internacionalização do capital", que se processou no final do período, foram gradativamente transformados em "custo de produção e apenas secundariamente como fonte de demanda nacional" (Jessop, 2002:105). Além disto, o dinheiro que "funcionava principalmente como moeda nacional e [cuja] circulação na economia nacional era controlada pelo Estado nacional", com o colapso do regime regulado de crédito do pós-guerra, marcadamente com o fim do 'padrão-ouro', passou a ter o seu valor determinado pelo "mercado internacional em termos de crédito e preços da moeda" (Jessop, 2002:106).

Particularmente, o próprio sistema de bem estar construído ao longo do período fordista acumulou contradições. Ao final do período, as políticas de proteção social haviam acumulado a complexificação de teleologias, assim como o impacto de mudanças demográficas e o aumento de custos. Inicialmente, o Estado Social enfrentou "contingências econômicas simples (tais como problemas de saúde, desemprego cíclico, gravidez, etc) que interrompiam o fluxo de rendimentos dos indivíduos e/ou famílias", para, em seguida, proporcionar "um leque ampliado de serviços sociais básicos, como educação, habitação e saúde, ligados às noções de igualdade, democracia social e de redistribuição social". A partir de meados dos anos 60, o Estado passou a ficar "profundamente envolvido em serviços sociais pessoais e tratamento de problemas sócio-psicológicos ("processamento de gente" e do "governo da alma") - levando alguns a falar da ascensão do "Estado Terapêutico", além de ver intensificada a necessidade de ações sociais diante da desenvolvimento urbano excludente e de "novos campos da política social (como a crise do centro da cidade, as relações raciais e as desigualdades de gênero)". Por outro lado, a mudança da composição demográfica em razão do aumento da longevidade e o fim da geração '*baby boomer*' levou a que "o número de



pessoas na aposentadoria aumentasse (especialmente entre as gerações mais antigas, com maior necessidade de atenção médica de longo prazo) e o número de pessoas que estão economicamente ativa caísse", 'afetando as finanças do Estado do Bem Estar'. Além disto, os custos do bem-estar social elevaram-se historicamente, com o maior tempo de duração da educação, o progresso da medicina e a complexificação da capacitação profissional para a produtividade ("de arrepiar fordistas"), implicando igualmente "o aperto fiscal sobre as políticas de bem-estar" e "a busca de soluções mais urgentes" (Jessop, 2002:90).

Neste contexto, políticas de ajuste foram sendo implementadas para se administrar essas contradições. A partir do final dos anos 90, disseminou-se um conjunto de práticas de ajuste do Fordismo Atlântico, que ficaram conhecidas como 'políticas neoliberais', cujo sentido geral foi buscar a redução do custo do sistema do bem estar e a eliminação de barreiras nacionais para o comércio internacional assim para o fluxo internacional de capitais. Nesta perspectiva, ocorreu um "deslocamento do pleno emprego keynesiano para a intervenção econômica", "do modo assistencialista de reprodução social em direção a um modo baseado em condicionalidades sociais (*workfarist*)". A escala nacional para determinar as funções econômicas e sociais de natureza extraeconômica foi relativizada para uma "escala pós-nacional" e a "primazia da intervenção estatal para compensar as falhas do mercado em uma economia mista" cedeu espaço para "parcerias público-privadas e outros mecanismos de governança de auto-organização para compensar as falhas de ambos, Estado e mercado, em uma economia em rede" (Jessop, 2002:248).

Estas mudanças levaram justamente à "cristalização tendencial de uma forma distinta de Estado em questão para promover condições econômicas e extraeconômicas consideradas adequadas para o regime emergente de acumulação pós-fordista". Esta forma emergente de Estado caracterizou-se por desempenhar "papel importante na constituição material e discursiva da globalização, das relações em rede, da economia baseada no conhecimento", como alternativas para o desenvolvimento. Jessop considera que estas características vieram a configurar um "*Estado da Concorrência*", "que tem como objetivo garantir o crescimento econômico dentro de suas fronteiras e/ou garantir vantagens competitivas para os capitais situados em suas fronteiras, mesmo que atuem no exterior, promovendo as condições econômicas e extraeconômicas atualmente consideradas vitais para o sucesso na competição com atores econômicos e espaços localizados em outros estados" (Jessop, 2002:95). Ele "pode ser descrito como um '*estado schumpeteriano*'<sup>79</sup> de concorrência, por causa de sua preocupação com as mudanças tecnológicas, inovação e empreendedorismo e seu esforço para

desenvolver novas técnicas de governo e de governança para esses fins", ainda que "as políticas sociais e econômicas estejam mais fortemente acopladas no estado de competição do que nos KWNS" (Jessop, 2002:96).

De modo característico ao *Estado Keynesiano*, podemos, então, sintetizar as características do emergente *Regime Schumpeteriano de Condicionalidades Sociais Pós-nacional* a partir das quatro dimensões constitutivas de sua definição. Em primeiro lugar, apresenta natureza '*schumpeteriana*', "na medida em que tenta promover a inovação permanente e flexibilidade nas economias relativamente abertas, intervindo no lado da oferta e para fortalecer o quanto possível a competitividade estrutural e/ou sistêmica dos espaços econômicos relevantes". Em segundo, pode ser descrito enquanto promotor do bem-estar a partir da imposição de '*condicionalidades sociais*' (*workfare*), porque "subordina a política social às exigências da política econômica", com iniciativas tais como "a promoção da flexibilidade do mercado de trabalho e a empregabilidade, o desenvolvimento da nova globalização, a economia baseada no conhecimento e o cultivo de competitividade estrutural e/ou sistêmica". Por seu turno, o novo regime de acumulação emergente é '*pós-nacional*', uma vez que dá "importância a outras escalas espaciais e horizontes de ação, o que torna a economia nacional menos suscetível à gestão macroeconômica eficaz e o território nacional menos importante como um receptáculo do poder". E, finalmente, na dimensão '*estatal*', ainda configurada enquanto '*regime*', ele se diferencia do *Estado Keynesiano* pela importância que confere aos "mecanismos não-estatais para compensar as falhas e inadequações de mercado na prestação de políticas sociais e econômicas patrocinadas pelo estado", sugerindo um "aspecto importante para o aparente (mas enganoso) 'esvaziamento' dos Estados nacionais, dado "o aumento da importância das redes público-privadas para atividades do Estado em todos os níveis". (Jessop, 2002:250-252)

### **3.4. LIMITES DA PERIODIZAÇÃO REGULACIONISTA E DA ABORDAGEM ESTRATÉGICO-RELACIONAL**

Ora, a periodização da evolução do capitalismo descrita por Jessop oferece um rico panorama sobre as características de desenvolvimento verificadas nos períodos analisados, mostrando a dinâmica institucional e a atuação das forças políticas que ali supostamente teriam se desenrolado, o que oferece insumos para uma reconstrução histórica do processo social sob o qual se processou a acumulação de riquezas no período. De fato, o incremento da taxa de lucro foi fortemente influenciado pelas mudanças no processo de trabalho, proporcionados pelos métodos de controle de extensão e intensificação do trabalho, que se convencionou chamar 'fordismo'. Do mesmo modo, a ampliação do consumo de massa e, portanto, da

demanda dos trabalhadores, com a devida contribuição do Estado seja por meio das políticas trabalhistas ou das de bem estar implementadas, constitui corolário explicativo importante da dinâmica capitalista no pós-guerra. Além disto, a identificação de uma nova fase de desenvolvimento a partir, principalmente dos anos 90, mostra-se igualmente pertinente, diante das profundas transformações que a globalização e o desenvolvimento das tecnologias de comunicação e informação representaram para acumulação de capital, assim como as contradições reconhecidas desde o período anterior, sobretudo, aquelas referentes à natureza do sistema de bem estar instituído, são relevantes para compreendermos as mudanças mais recentes que vêm se processando.

Entretanto, apesar da análise instigadora e do raciocínio dedutivo quanto à necessidade de se explorar o conceito de '*reprodução*'<sup>80</sup>, a periodização empreendida a partir dos fundamentos regulacionistas de que Jessop é um dos expoentes apresenta limitações importantes, que demandam a redefinição de critérios para uma adequada fundamentação da delimitação de períodos do desenvolvimento do capitalismo, particularmente do Estado Capitalista. Sem pretendermos aqui empreender uma análise crítica da '*Teoria da Regulação*', podemos dizer que os problemas de sua periodização se confundem com os próprios problemas epistemológicos apontados por Brenner e Glick (1991) na abordagem analítica que, de modo geral, o 'regulacionismo' empreende. Do ponto de vista dos critérios para periodização do Estado Capitalista, consideramos que a fundamentação dos estágios distintos de acumulação realizada com base nos processos disseminados pelo fordismo não se mostra adequada para caracterizar a extensão e a profundidade das mudanças verificadas nos períodos analisados. Em segundo lugar, ao privilegiar a demarcação das fases de desenvolvimento pelas características do '*modo de regulação*', que toma como referência as características das formas institucionais, os regulacionistas deslocam a fundamentação da periodização de variáveis endógenas ao processo de acumulação para variáveis 'extraeconômicas' nas palavras de Jessop.

Para a '*Teoria da Regulação*', a evolução do capitalismo desde o final do século XIX se explica a partir do fato de que o processo de trabalho disseminado como 'fordismo' promoveu a mudança da acumulação extensiva que vigorava até então para a acumulação intensiva, em razão da intensificação do trabalho e da disseminação da produção de massa, pelo lado da oferta, e pelo consumo de massa, do ponto de vista da demanda, que implicou. Contudo, os regulacionistas não explicam como a intensificação do trabalho, característica apontada como fundante do 'fordismo', foi capaz de se impor socialmente e gerar as instituições que traduzem

o sentido de eficiência suposto nos seus objetivos no âmbito do 'chão de fábrica'. De fato, "o regime de acumulação intensiva foi uma função da ampliação da Administração Científica", que levou os "chamados métodos tayloristas de racionalização: a aceleração dos processos mecânicos de conclusão de tarefa (...) facilitada por estudos de tempo e movimento próprios" a serem substituídos "pela integração fordista do processo de trabalho, envolvendo a introdução de transportadores e dispositivos de manuseamento que asseguraram o movimento de materiais e sua chegada às máquinas-ferramentas apropriadas", cujo "golpe de misericórdia foi a linha de montagem automática, que rigorosamente fixou os trabalhadores em postos de trabalho determinados pela configuração do sistema da máquina e privou-os de todo o controle sobre o seu ritmo de trabalho e autonomia no trabalho" (Brenner e Glick, 1991:76).

No primeiro momento, de acordo com os regulacionistas, este cenário de produtividade proporcionado pela ascensão do fordismo teria possibilitado "uma ruptura para além do regime de acumulação extensiva do primeiro modo de desenvolvimento dos regulacionistas para acumulação intensiva", mas sucumbido ao "tão grande poder do capital sobre o trabalho" na determinação de salários competitivos, o que teria impedido "a acumulação intensiva enraizada no processo de trabalho taylorista-fordista e [levado] à crise estrutural do subconsumo e aos conflitos políticos do período entre guerras". Na sequência, o "*modo fordista de consumo*", enquanto "um compromisso de classe que emergiu dos conflitos sócio-políticos dos anos trinta e quarenta", teria sido capaz de gerar as condições para "o pleno florescimento do processo de trabalho taylorista-fordista e a acumulação intensiva durante o boom do pós-guerra". Apesar disto, como expressão da força dos trabalhadores no período, o processo de trabalho taylorista-fordista acabou por representar limites para "o crescimento das forças produtivas e instalou uma nova crise estrutural de crescimento da produtividade a partir do final dos anos sessenta", que desembocou, a partir dos anos 90, na construção de "um novo compromisso de classe que tornará possível uma saída do impasse econômico atual, presumivelmente um novo quarto modo, pós-fordista de desenvolvimento" (Brenner e Glick, 1991:113), apresentado por Jessop como '*regime schumpeteriano*'.

Ademais, embora haja concordância geral para além do papel regulatório desempenhado pelo 'fordismo' quanto a sua importância para o desenvolvimento do capitalismo, prestando-se à intensificação da exploração do trabalho, "se o fordismo não é nada mais do que mecanização mais taylorismo mais linha de montagem, para os fins previstos pelos regulacionistas," é necessário esclarecer "por que ele deve ser visto como mais do que uma extensão dos processos de transformação de tecnologia e processo de trabalho que caracterizam a produção

capitalista por, pelo menos, um século (ou talvez dois)" (Brenner e Glick, 1991:99). Afinal, por definição, o modo-de-produção capitalista se caracteriza historicamente pelo crescente grau de desenvolvimento das forças produtivas. Não se pode ignorar que, "desde a Revolução Industrial, se não antes, o processo de trabalho capitalista foi transformado e retransformado por meio de novas técnicas que trouxeram maior rentabilidade para as empresas individuais, proporcionando uma maior eficiência para dados insumos, e não apenas por - e, muitas vezes, independentemente da evocação de *inputs* de trabalho mais intensivos ou mais extensivos". Portanto, a apropriação do excedente por meio da mais-valia relativa sempre foi uma alternativa perseguida pelos empresários capitalistas, que, a fim de permanecerem nos negócios, "foram levados a adotar essas técnicas, porque elas cortavam custos unitários (sem a necessidade de uma maior exploração, embora, é claro, muitas vezes facilitassem isso)" (Brenner e Glick, 1991:58).

Correlatamente, tais estágios de desenvolvimento corresponderam a formas institucionais específicas, que surgiram no contexto histórico dos processos de produção então vigentes e tiveram sua natureza definida por embates de interesses de classe e lutas políticas dos respectivos períodos. Assim, não se pode pressupor que determinada inovação no processo de trabalho tenha resultado diretamente em (re)definições de processos sociais quaisquer que sejam, sem apontar eventualmente como isto ocorreu, especialmente no que se refere ao suposto modo de consumo fordista ou ao esgotamento da capacidade de intensificação da produtividade por parte do fordismo. No caso da periodização, isto significa que o fordismo não pode ser tomado como referência adequada para demarcar os estágios, porque embora tenha constituído elemento importante para o incremento da taxa de lucro, ele não se basta em si mesmo para explicar toda a extensão das mudanças no processo de acumulação, assim como ele mesmo, ao longo do período caracterizado, sofreu mudanças sucessivas devido à evolução tecnológica concomitante que se processou, tornando-se 'fordismos' sucessivamente distintos e, sob o argumento regulacionista, suficientes para caracterizar possíveis outras fases.

Por outro lado, embora seja pertinente a contribuição da *Teoria da Regulação* quanto ao fato das instituições serem "extremamente importantes para influenciar os caminhos regionais ou nacionais de crescimento das forças produtivas, especialmente através de seu impacto sobre a competitividade industrial [uma vez que] variações de formas institucionais<sup>81</sup> entre nações e regiões, em outras palavras, têm um papel importante na determinação das hierarquias de produtividade e competitividade entre as regiões e nações" (Brenner e Glick, 1991:112), sua

análise mostra-se insuficiente por não levar em conta "adequadamente o sistema mais amplo de relações capitalistas de propriedade-social que se forma como pano de fundo para a sua sucessão de fases institucionalmente definidas" (Brenner e Glick, 1991:105). Ora, segundo os regulacionistas, todo *modo de desenvolvimento* se define por um *modo de regulação* que constringe o *regime de acumulação*, estabilizando continuamente novas racionalidades nos processos de produção e de consumo social para incremento dos lucros, de modo que o "surgimento dessas novas regularidades econômicas [torna-se] possível devido às mudanças institucionais significativas" (Brenner e Glick, 1991:76). Sendo assim, uma vez que cada modo de desenvolvimento representa uma fase evolutiva do modo de produção capitalista, "seria necessário compreender o aparecimento, a reprodução, e os efeitos dos modos de regulação que guiam cada regime de acumulação, pelo menos parcialmente, em termos dos constringimentos gerais constituídos pelas relações sociais capitalistas de propriedade". Seria necessário considerar, a princípio, que "as relações sociais capitalistas de propriedade, uma vez estabelecidas, impõem às unidades econômicas individuais ou atores certas formas necessárias de comportamento econômico - maximização da relação preço/custo para a venda de seus produtos por meio da apropriada especialização, por meio da acumulação de excedentes, e trazendo/buscando a mais recente técnica, sob pena de sair do negócio sob a pressão da concorrência". Seria também fundamental considerar que "as relações capitalistas de propriedade-social, uma vez estabelecidas, formam uma espécie de campo de seleção natural para o aparecimento e reprodução de instituições econômicas historicamente específicas" (Brenner e Glick, 1991:77) e "determinam fortemente o efeito das dadas instituições, uma vez adotadas, sobre a acumulação de capital" (Brenner e Glick, 1991:110). Como isto não se sucede, a periodização do capitalismo realizada a partir exclusivamente da evolução das instituições que estruturam e regulam a formação social capitalista acaba por se apoiar em manifestações exteriores à evolução do processo propriamente de acumulação.

Como analisamos acima, a periodização realizada por Jessop (e, de modo geral, a *Teoria da Regulação*) da evolução do capitalismo é baseada na diferenciação de possíveis modos de regulação. O que diferencia um período de outro é dado pelo conjunto distinto de estruturas institucionais que se prestaram a dinamizar o desenvolvimento do capitalismo. Neste contexto, a análise jessopiana se distancia da problematização da evolução do estado a partir dos conceitos poulanzianos que originalmente foram explorados para caracterizar a dinâmica do Estado Capitalista. Na verdade, ao se orientar exclusivamente pelos conceitos regulacionistas, Jessop pôs de lado o conceito de *seletividade estratégica* em benefício da

noção de 'regulação', perdendo a apreensão histórica de como o 'desenvolvimento desigual e combinado' proporcionado pela concomitante fragmentação e unidade do aparelho de estado anteriormente identificadas se impôs, evoluiu e afetou diferenciadamente, conforme as características que assumiu historicamente, a acumulação de capital, resvalando, assim, para o significado vazio- discutido no capítulo anterior - de que todas instituições da formação social representam restrições estruturais. Além disto, não postulou aspectos da alteração histórica da materialidade do Estado, que, enquanto condensação material do sentido das relações sociais envolvendo a construção em comum de condições para a implementação da acumulação de capital, certamente, representam a manifestação concreta das distintas características incorporadas pelo capitalismo durante seu desenvolvimento.

### **3.5. PADRÕES DE MATERIALIDADE PARA PERIODIZAÇÃO DO ESTADO CAPITALISTA**

A periodização do Estado Capitalista a partir de sua *materialidade institucional* consiste na identificação de estágios evolutivos de padrões de *apropriação, redirecionamento e redistribuição da parcela do excedente* que o Estado movimenta. A condensação material resultante da gestão de receitas e despesas públicas traduz historicamente os embates de interesses de frações de classe pela reapropriação social desta renda e, ao mesmo tempo, as necessidades materiais socialmente legitimadas para reprodução tanto do trabalho quanto do capital. Assim, é possível se delimitar padrões históricos de materialidade a partir da distribuição desta renda entre a (i) Economia e o estamento governamental, (ii) entre o estamento governamental e as frações de classe segundo os respectivos departamentos econômicos de produção e (iii) no âmbito do próprio estamento governamental. A primeira distribuição registra a importância relativa das movimentações a partir do estado para reprodução da força de trabalho e do capital, denotando a intensidade da materialidade institucional do estado para a reprodutibilidade da acumulação de capital. A segunda expressa o resultado histórico da (re) apropriação do excedente por trabalhadores e capitalistas a partir do estado, mostrando o quanto cada fração de classe e departamento econômico é dependente de ações governamentais para sua manutenção e reprodução. A última descortina os domínios e capacidades estatais que foram condensados a partir do estado, evidenciando as necessidades sociais viabilizadas historicamente para a acumulação de capital.

Os estágios de desenvolvimento do Estado Capitalista irão, então, se diferenciar uns dos outros, em última instância, de acordo com sua potência de apropriação do *excedente* e conforme a forma final que assumirão o redirecionamento e a redistribuição da renda

conforme o resultado das ações governamentais empreendidas. Deste modo, não é relevante a consideração de outras regularidades para periodização, uma vez que outras mudanças no regime de acumulação<sup>82</sup> como no ‘padrão de organização produtiva das empresas’, no ‘horizonte temporal para a formação de capital’ e nas ‘relações produtivas entre o capitalismo e os modos não-capitalistas de produção’ convergem seus resultados justamente para incremento do excedente e, portanto, para o aumento do potencial da materialidade do Estado.

A extensão e a natureza da movimentação de parcela do excedente no âmbito do *circuito capital-dinheiro* que o Estado Capitalista realiza, promovendo seu redirecionamento e redistribuição, e, assim, recompondo a renda disponível para a força de trabalho e estritamente para o capital, podem ser descritos tomando-se como ponto de partida o esquema de reprodução ampliada do capital proposto por Kalecki<sup>83</sup>. De acordo com seu “modelo fechado, no qual tanto os gastos do setor público como a tributação sejam desprezíveis”, a acumulação de capital se processa a partir de três departamentos: "o Departamento I, que produz bens de capital; o Departamento II, que produz bens de consumo para os capitalistas; e o Departamento III, que produz bens de consumo para os trabalhadores" (Kalecki, 1977:65-67), cujos bens são identificados, na devida ordem, por ‘I’, ‘C<sub>c</sub>’ e ‘C<sub>w</sub>’. A renda apropriada pelo capital, os lucros, é designada, em cada departamento, por ‘P<sub>1</sub>’, ‘P<sub>2</sub>’ e ‘P<sub>3</sub>’, correspondendo a uma renda total dos capitalistas igual a ‘P’, e a renda na forma de salários, respectivamente, por ‘W<sub>1</sub>’, ‘W<sub>2</sub>’, e ‘W<sub>3</sub>’, totalizando uma renda para os trabalhadores equivalente a ‘W’. A renda nacional bruta, ‘Y’, é, então, resultante, de um lado, da renda de trabalhadores e capitalistas e, do outro, do somatório do produto de cada departamento [ $W+P = Y = I+C_c+C_w$ ].

Quando “a economia não é um sistema fechado e os gastos públicos e a distribuição não são desprezíveis”, o produto nacional passa a ser igual à soma do *investimento bruto, consumo*, mais os *gastos do Governo* com bens e serviços (G) e o resultado da balança *comercial* [(10)  $S_e = X-M$ ] referente ao saldo entre *exportações* (X) e *importações* (M), de modo que o valor do produto nacional bruto do lado da renda será dado por [(11)  $W+P+T = Y = I+C_c+C_w+G+S_e$ ] (Kalecki, 1977:67).

Ora, conforme destaca Kalecki, "uma parte dos impostos é empregada em transferências tais como gastos sociais, enquanto a parte restante serve para financiar os gastos do setor público em bens e serviços", sendo que os investimentos públicos se enquadram nestes gastos (Kalecki, 1977:68). Assim, podemos diferenciar, a partir do modelo kaleckiano, as despesas governamentais (G) em *transferências estatais de renda* (TR) e *bens de consumo coletivos*



(BCc). As primeiras referem-se à renda diretamente reapropriada pelas frações de classe e as segundas a ativos públicos que atuam como 'capital constante público' prestadores de serviços diversos que, enquanto tal, suplementam necessidades de reprodução da força de trabalho ou do capital no âmbito da produção e da circulação, que, em tese, poderiam ser adquiridos no mercado por trabalhadores e capitalistas com o dispêndio do excedente disponível individualmente, mas que, por razões diversas, não o são. Aqui também podemos distinguir *transferências de renda estatais específicas para capitalistas* ( $TR_p$ ) e *transferências de renda estatais para trabalhadores* ( $TR_w$ ), que representam renda suplementar com consequências distintas pela posição que ocupam no processo de valorização, e que devem igualmente serem diferenciadas por departamento dadas as especificidades ( $TR_{p1}$ ,  $TR_{p2}$ ,  $TR_{p3}$  e  $TR_{w1}$ ,  $TR_{w2}$ ,  $TR_{w3}$ ). Do mesmo modo, podemos distinguir entre a renda apropriada direta ou indiretamente a partir do estado em *tributação sobre lucros* ( $T_p$ ) e *tributação de salários* ( $T_w$ ), levando, igualmente, em conta suas peculiaridades em cada departamento ( $T_{p1}$ ,  $T_{p2}$ ,  $T_{p3}$  e  $T_{w1}$ ,  $T_{w2}$ ,  $T_{w3}$ ).

Nesta perspectiva, podemos tomar os agregados 'T' e 'G' como expressões quantitativas da materialidade do estado, equivalendo, de modo geral, respectivamente, às contribuições e alocações públicas, enquanto 'Y' como uma *proxy* do excedente gerado. Por sua vez, as respectivas qualificações departamentais e de fonte de renda de 'T' e 'G' apresentam-se enquanto aproximações para caracterização dos sentidos de redistribuição e redirecionamento. A partir da análise quantitativa desses agregados, podemos delimitar as distribuições para estabelecer os padrões históricos da materialidade do estado.

A primeira distribuição a considerar refere-se à magnitude do montante de excedente movimentado a partir do estado em relação ao total gerado. Esta distribuição denota a capacidade de *reprodutibilidade da acumulação de capital* a partir de movimentações do excedente gerado desde a esfera mesma do mercado em relação a movimentações originadas do estado. Para tanto, partindo de  $[Y = P+W+G]^{84}$ , demarcamos, inicialmente, dois cenários-limites de reprodutibilidade social do processo de valorização do capital, tomando, como variável de referência para sua delimitação, a renda alocada a partir do Estado (G), que, por definição, constitui elemento extraordinário na acumulação de capital ( $g = G/Y$ ). No primeiro cenário extremo idealizado, o capital se apropria, inicialmente, de toda a renda e não existe *Transferências Estatais de Renda e/ou Bens de Consumo Coletivos* ( $Y = P+W+G$ , sendo  $G = 0$ ). A reprodução do trabalho provém exclusivamente da parcela da renda repassada pelo capitalista na forma de salário. Do mesmo modo, a reprodução ampliada do capital dependerá

totalmente das alocações decididas pelo capitalista. No segundo cenário, o governo se apropria compulsoriamente de toda a renda do circuito capital-dinheiro e o redireciona e o redistribui a fim de proporcionar a reprodução da acumulação segundo seus próprios critérios, conforme já vimos, por meio de transferências e bens de consumo coletivo ( $Y = P+W+G$ , sendo  $P = TR_p + BCc_p$  e  $W = TR_w + BCc_w$ ). Tal cenário implica que a reprodutibilidade da acumulação de capital não dependerá dos processos alocativos envolvendo empreendimentos privados, mas fundamentalmente de empreendimentos estatais. Ou seja, podemos dizer que, neste caso, as relações que o Estado expressa implicam que a reprodução do capital envolve primariamente movimentações sociais de renda, a fim de lograr sucesso no atendimento a suas necessidades. Aqui, independente de qualquer consideração ideológica *a priori* sobre a natureza do capitalismo neste estágio, o montante destinado à reprodução ampliada do capital ficará unicamente sujeito à discricionariedade do Estado.

Naturalmente, cenários intermediários permitem a composição de várias combinações proporcionais da distribuição da renda, cujos significados dos padrões verificados para a reprodução do capital poderão ser qualificados de forma variada. Todavia, para encontrarmos uma referência objetiva para demarcação da evolução histórica do Estado a partir desta distribuição, consideramos um ponto de referência médio, onde a renda total é distribuída, inicialmente, de forma igualitária entre o conjunto das frações de classe e o estamento estatal, sendo que  $P+W = G$  em  $Y = P+W+G$ . Isto significa que, para cada unidade de renda gerada, metade permanece com trabalhadores e capitalistas e a outra metade é apropriada pelo governo, de modo que a reprodução ampliada do capital dependerá igualmente do esforço a partir da *'sociedade civil'*, assim como a partir da *'sociedade política'*. Deste ponto em direção aos extremos, delimitamos discricionariamente 4(quatro) quadrantes de distribuição da renda como referências evolutivas objetivas para o Estado Capitalista, sendo dois abaixo e dois acima do ponto médio. No quadrante inicial ( $G < 25,0\%$ ), os capitalistas se apropriam da maior parte absoluta do excedente, resultando em um cenário de *'autoreprodutibilidade do capital'*, dependente exclusivamente dos esforços diretos no mercado. Na outra extremidade ( $G \geq 75,0\%$ ), ao contrário, encontraremos a apropriação de praticamente todo o excedente a partir do Estado, que o redireciona e o redistribui, levando à configuração do cenário de *'reprodutibilidade dependente do estado'*. Os quadrantes entre a situação de *'autoreprodução'* e o ponto de compartilhamento ( $G \geq 25,0\%$  e  $G < 50,0\%$ ) e, na sequência, entre este e a de *'dependência'* ( $G \geq 50,0\%$  e  $G < 75,0\%$ ) configuram cenários tendenciais seja em

direção justamente ao compartilhamento, ou correlatamente para a confirmação das situações extremas assinaladas.

Ora, o crescimento das despesas governamentais apresenta forte tendência incrementalista (ver *Seção 1.2*), levando a que o atingimento de determinada posição alocativa seja visivelmente inelástica, sobretudo em razão das implicações sociais, econômicas e políticas pela eventual descontinuação de bens e serviços públicos sedimentados. Neste sentido, para delimitação da evolução das movimentações temporais intra-quadrantes, consideramos o ponto intermediário de cada quadrante para caracterizar *fases* cumulativas, inicialmente *primária*, onde ainda encontra-se incipiente o padrão alocativo, e, na sequência, *secundária*, em que o esforço alocativo se consolidou.

De fato, a caracterização da magnitude alocativa do estado por agregações mais parcimoniosas do que faixas de 25,0%, certamente, pode proporcionar outras inferências. Todavia, para a análise a seguir da evolução do padrão de materialidade por década, esta amplitude mostra-se suficiente para o estabelecimento de padrões ao longo do tempo. Se, inspirados pela interpretação de Wagner sobre o crescimento das despesas governamentais, considerarmos um raciocínio evolucionista linear, supondo o cenário idealizado em que as despesas de um estado cresçam continuamente à razoável taxa anual de 1,0% enquanto a renda nacional se mantém estabilizada, praticamente, ao final de cada geração (25 anos), a materialidade do estado terá se transformado, de modo que, a partir da terceira geração, transcorrido cerca de um século- justamente o tempo do período que, na sequência, será analisado - a trajetória da reprodutibilidade do capital ingressará no *quadrante de dependência*.

Evidentemente, o primeiro quadrante caracteriza uma nação fortemente marcada pela pequena representatividade de ações partindo das relações primárias do Estado para o atendimento das necessidades de reprodução do capital, o que pode ser correlacionado com o tipo ideal de padrão de acumulação caracterizado como 'liberal', em que a materialidade do Estado tende a se restringir às chamadas '*funções típicas de estado*'. O segundo quadrante aponta um padrão em que as frações de classe abrem mão de uma parcela expressiva de sua renda, um quarto (1/4), para garantir a reprodução da riqueza, o que implica a existência de uma materialidade do estado relativamente *básica*, no que se refere a transferências e bens coletivos. Por outro lado, o terceiro quadrante representa, certamente, um divisor de águas, na medida em que a reprodução ampliada do capital passa a depender majoritariamente da materialidade do Estado em detrimento da movimentação no mercado, configurando uma '*reprodutibilidade*

*compartilhada*'. Já a partir do quarto quadrante, despontam considerações relevantes quanto à fundamentação da acumulação capitalista, uma vez que esta passa a ser marcadamente conduzida de modo direto pelas relações que emanam como Estado. Neste cenário, por definição, os ativos institucionais condensados enquanto Estado tendem a superar aqueles institucionalizados como 'sociedade civil' e 'mercado'.

A segunda distribuição considerada para caracterização dos estágios históricos do Estado Capitalista segundo sua materialidade diz respeito à identificação do padrão de reprodutibilidade da acumulação de capital estabelecido a partir das movimentações por parte do estado segundo departamentos econômicos (*DI, DII e DIII*) e/ou conforme a proporção que a redistribuição do excedente apropriado pelo governo passa a representar para a renda final de *trabalho* e *capital*. A distribuição da apropriação do excedente segundo os departamentos mostra o protagonismo de cada um deles na acumulação e a suficiência ou dependência de movimentações suplementares para sua própria reprodução e, assim, da representatividade do Estado nesta reprodução. Na prática, as despesas governamentais ( $G$ ) se traduzem em transferências e bens de consumo coletivo apropriados de modo diferenciado pelos departamentos [ $G^i = TR_p^i + TR_w^i + BCC^i$ , sendo  $i$  = departamentos de referência], de modo que é possível igualmente estabelecer cenários ( $g^i = G^i/G$ ) quanto à maior ou menor dependência de cada departamento econômico das despesas governamentais para a formação de seu produto e, portanto, para sua reprodução. Assim, teremos igualmente quadrantes onde um departamento poderá abster-se das suplementações a partir do Estado (*autoreprodução*) ou delas abastecer-se fortemente (*plena dependência*), configurando indicadores da *capacidade de reprodutibilidade setoriais*.

Já a apropriação final pelas frações da renda redistribuída pelo governo evidencia a suficiência ou dependência de cada uma delas de ações a partir do Estado para a promoção de sua reprodução. Nesse caso, a distribuição refere-se ao montante apropriado diretamente por *trabalho* ( $W$ ) e *capital* ( $P$ ) ao longo da acumulação e sua posição final após a recomposição empreendida a partir do Estado, considerando-se o fluxo entre despesas governamentais ( $G$ ) que cada fração consome e a contribuição compulsória que cada uma realiza [ $T_p$  e  $T_w$ ]. Assim, temos, no momento inicial, [ $P_0 = P - T_p$  e  $W_0 = W - T_w$ ], e, no momento final, [ $P_1 = P_0 + TR_p + BCC_p$  e  $W_1 = W_0 + TR_w + BCC_w$ ]. Podemos avaliar a *capacidade de reprodução das frações de classe*, do ponto de vista 'bruto' ou 'líquido'. Em termos brutos, comparamos o montante final da renda, por exemplo, do capital ( $P_1$ ) com sua situação original ( $P$ ), de modo a obtermos a relação de reprodutibilidade, [ $p_B = (P_1 - P)/P$ ]. Se  $P_1 = P$ , então,  $p_B = 0$ , significa

que não houve contribuição compulsória ao Estado ( $T_p = 0$ ) e tampouco suplementação por parte do Estado [ $G_p = 0$ ]. A reprodução em nada depende da movimentação de renda a partir do Estado. Neste caso, é também possível um cenário em que o valor recebido seja menor do que o entregue [ $G_p < T_p$ ], de modo que  $P_1 < P$ , levando ao registro de uma taxa negativa, que demonstra que esta fração está financiando a reprodução de outra. A partir daí, a taxa evolui em sentido positivo, insinuando igualmente quadrantes em que, a partir de 0,5, para cada unidade de renda apropriada diretamente pela fração, uma outra unidade mostra-se necessária para sua reprodução. Em termos líquidos, a reprodutibilidade se define segundo [ $p_L = (P_1 - P_0)/P_0$ ]. Verificamos se o montante final da renda suplementado na forma de transferências e bens de consumo coletivo supera o montante entregue na forma de contribuição tributária. Aqui, não encontramos taxas negativas, já que, no máximo, podemos ter [ $P_1 = P_0$ ], não havendo qualquer redistribuição por parte do Estado [ $G_p = 0$ ]. Novamente, valendo-nos dos quadrantes, podemos estabelecer cenários em que as relações variam da autoreprodutibilidade à plena dependência.

Com efeito, o eventual cenário negativo no caso da *capacidade de reprodução das frações de classe* pressupõe uma lógica de expropriação em que determinada fração deixa de reter a renda básica que gerou ao longo do processo de acumulação a favor de outra. Já os cenários com taxas próximas a 1 (um) ou superiores sugerem subsídio expresso a partir do Estado, o que é coerente com as situações de empreendimentos de baixa rentabilidade econômica financiados pelo governo tais como economia solidária e produção militar e espacial, assim como as transferências de subsistência para segmentos de trabalhadores incapazes de gerar a renda necessária a sua manutenção e reprodução. O ponto principal, como se discutirá a seguir, é a disponibilidade de dados adequados para se proceder a tal diferenciação e dimensionamento.

A terceira distribuição da renda pública passível de ser apreendida presta-se a caracterizar *funções reprodutivas* para as quais a renda apropriada foi redirecionada. Estas funcionalidades dizem respeito às *capacidades estatais* em que o excedente apropriado se condensou (saúde, educação, defesa, proteção social etc). Isto põe em evidência os sentidos materiais estritos assumidos historicamente pelo padrão de materialidade do Estado na reprodução do trabalho e do capital. Para tanto, consideramos que o conjunto das despesas governamentais constitui função das *capacidades* constituídas historicamente ( $f_n$ , em que  $n =$  tipo de capacidades), de modo que  $[G = f_1(TR_j + BCc_j) + \dots + f_n(TR_i + BCc_i)]$ , onde, quando factível a identificação,  $j =$  fração de classe de renda beneficiada, resultando em uma distribuição geral conforme as

funções dada por  $[g_f = f_n(G_j) / \sum f_n(G_j)]$ . Concretamente, as capacidades estatais são identificáveis a partir da classificação por funções das despesas governamentais, conforme a cultura burocrática de cada estado, sendo a normatização internacional vigente desde os anos noventa do século passado, a *Classificação de Funções de Governo - COFOG (Quadro 3.7)*.

As *funções reprodutivas do Estado* podem também ser analisadas do ponto de vista das *funcionalidades* que representam para a dinâmica da acumulação de capital. Podemos diferenciá-las segundo suas consequências para o processo de valorização no circuito capital-dinheiro, agregando as *funções* destinadas estritamente à (i) *suplementação da renda das frações de classe do trabalho (SW)* e (ii) *do capital (SP)*, à (iii) manutenção das condições de convivência política (*serviços típicos de estado = STE*) e para (iv) gestão das contradições sistêmicas da reprodução do capital (*despesas de natureza defensiva = DD*), de modo que  $[G = STE + SW + SP + DD]$ .

A *suplementação de renda das frações de classe - SW* cumpre a finalidade de criar-lhes socialmente condições para sua reprodução seja por meio de transferências suplementares diretas ou de bens de consumo coletivo, na medida em que o processo estrito de sua reprodução não é capaz. Os bens de consumo coletivos e transferências estatais constituem, para a renda do trabalho e capital, suplementações com origem, em termos orçamentários, nas funcionalidades de *assuntos econômicos, urbanização, saúde, educação e atividades culturais*. Por sua vez, parte da renda apropriada é alocada para viabilizar a institucionalidade básica de governo. Os *serviços típicos de estado - STE* dizem respeito às atividades para o funcionamento da ordem institucional necessária à convivência social e política (parlamento, diplomacia, tribunais, instituições administrativas, orçamentárias, tributárias etc), correspondendo, de modo geral, à funcionalidade de *serviços públicos*. Trata-se de capacidade estatal importante, porém de natureza estéril, cuja renda não 'retorna' para a reprodução da força de trabalho ou do capital. As despesas administrativas com atividades governamentais que produzem 'bens de consumo coletivo' e 'transferências de renda' apropriados pelo trabalho e pelo capital não estão incluídas nesta categoria, pois são gastos necessários para sua implementação.

O conceito de *despesas defensivas - DD* consolidou-se em torno da discussão da mensuração de riqueza por meio do PIB, visando excluir da apuração movimentações de renda que configurassem custos e não resultados finais, como no caso das despesas governamentais quando do acidente ambiental no Golfo do México em 2010 ou da reconstrução de New Orleans após o Furacão Katrina em 2005<sup>85</sup>. São descritas enquanto "gastos necessários para se

manter os níveis de consumo ou o funcionamento da sociedade, que poderiam ser vistos como uma espécie de *input* intermediário" uma vez que eles não geram "benefício direto e (...) não dão origem a um bem ou serviço final" (Stiglitz, Sen e Fitoussi, 2008:28). Seriam, na verdade, "despesas instrumentais", que "não são diretamente fontes de utilidade em si, mas insumos infelizmente necessários para atividades que podem render utilidade", tanto no âmbito privado, como, "por exemplo, os custos de deslocamento para o trabalho", quanto no público, como "serviços de polícia, serviços de saneamento, manutenção de estradas, defesa nacional" (Nordhaus e Tobin, 1972:7).

Do ponto de vista do processo de valorização do capital, as *despesas defensivas* são efetivamente gastos realizados a partir do Estado para se manter, historicamente, os necessários níveis de consumo e investimento para reprodução de trabalho e capital no âmbito do circuito capital-dinheiro, assim como a estabilidade sistêmica da convivência social, os quais constituem situações que não são capazes de se sustentar exclusivamente a partir dos mecanismos do mercado. Neste sentido, fazemos sua diferenciação em *despesas defensivas estritas* (DD) e *despesas defensivas financeiras* (DDF). As primeiras visam o enfrentamento da deterioração gerada pela exploração capitalista, que, considerando as funcionalidades orçamentárias em geral, envolvem *defesa, segurança pública, proteção ao meio ambiente e proteção social, proteção ao emprego, combate à pobreza, renda mínima*, dentre outras. Tais ações são cognominadas, no âmbito da opinião pública, como de natureza "social", buscando imputar-lhes ideologicamente legitimidade. Entretanto, estas despesas apresentam fundamentalmente natureza defensiva, destinando-se à preservação de valor do capital ou à sua recuperação. Vale lembrar que, mesmo que as despesas defensivas resultem na geração de um valor de uso final, como, por exemplo, moradias para populações socialmente excluídas, elas são caracterizadas enquanto tal, porque representam 'custo' para a reprodução de capital, uma vez que o processo de valorização não foi capaz de por si só gerar diretamente a devida renda para essas populações encontrarem a solução, demandando, neste sentido, que o Estado faça o seu redirecionamento, sob o risco de sua descontinuação.

As segundas referem-se aos gastos para estabilização<sup>86</sup> do circuito capital-dinheiro, que, orçamentariamente, dizem respeito ao *serviço da dívida*, gastos tributários oriundos de tratamento tributário diferenciado, subsídios financeiros para empresas públicas e privadas-incluídos subsídios às exportações, assim como, no âmbito monetário e financeiro, às despesas com regulação da taxa de câmbio e de juros, os financiamentos à iniciativa privada por parte das agências financeiras estatais com juros subsidiados, os gastos para saneamento

financeiro de empresas privadas. Infelizmente, à exceção do serviço da dívida, as demais despesas são difíceis de mensuração, havendo problemas de registros e de publicização dos dados.

Além das distribuições de renda apontadas acima, o padrão de materialidade se diferencia também historicamente conforme o *perfil de financiamento da movimentação realizada a partir do Estado*, que, em termos operacionais, refere-se à *tributação* e ao *endividamento público*. A apropriação do excedente pode ocorrer por meio da tributação do capital ( $T_p$ ) ou do trabalho ( $T_w$ ) ou ainda ser incrementada por meio do déficit público ( $D_g$ ), cujo perfil da distribuição final registra a correlação de forças entre as frações de classe quanto à sua disposição imediata para disponibilizar parcela de sua renda para redistribuição.

A partir da análise da natureza da tributação, pode-se qualificar tal característica do padrão de materialidade. A incidência da tributação sobre a renda do trabalho significa redução de disponibilidades para a reprodução da força de trabalho, que serão maiores ou menores de acordo conforme a forma de incidência do tributo, assim como dependerá do resultado final que o redirecionamento e a redistribuição promovidos da parcela de renda apropriada por parte do Estado vier a representar em termos de suplementação. Já a tributação sobre a renda do capital representa redução das disponibilidades do capitalista para seu consumo e reinvestimento, que também estará sujeita ao resultado das suplementações pelo Estado, mas que, concretamente, constitui custo deste ponto de vista, na medida em que é repassada para os preços finais e pode ser recomposta por meio do crédito. Na prática, a incidência da tributação não se manifesta, contudo, necessariamente de modo direto sobre a renda, devido às formas possíveis que o tributo pode assumir. Além propriamente do imposto diretamente sobre a renda<sup>87</sup> - e também sobre a propriedade, os tributos podem incidir indiretamente sobre ela, tendo como fato gerador o consumo. Ou podem ser cobrados a partir de contraprestações por parte do Estado por bens, serviços, seguros e o exercício do poder de polícia, como é o caso das taxas e contribuições sociais. Se, por um lado, a tributação direta sobre a renda põe em evidência os estratos contribuintes da renda estatal, dando visibilidade à contributividade, por outro, a tributação indireta desconhece a capacidade de renda do contribuinte, o que a torna proporcionalmente mais onerosa. Impostos sobre o comércio, por exemplo, tais como os existentes no Brasil como "o IPI-Impostos sobre Produtos Industrializados e o ICMS-Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços oneram o mesmo grama de penicilina, seja adquirido para um milionário, quer seja por uma cozinheira" (Baleeiro, 1997:282).



Já a tributação por meio de taxas e contribuições sociais resgata a conexão entre valor de uso e valor de troca no âmbito das movimentações e alocações realizadas a partir do Estado, visto que, em tese, pretende uma contributividade equivalente aos custos das obrigações produzidas<sup>88</sup>. Nestas condições, a análise do padrão de materialidade do Estado pode, então, considerar a distribuição da contributividade segundo sua incidência sobre os dois pólos distintos de renda, assim como a capacidade do perfil tributário de intensificar ou não a desconexão de valor de uso na movimentação de renda realizada a partir do Estado, por meio da verificação do grau de incidência sobre a contributividade da tributação direta, indireta e das contribuições.

A análise do padrão do endividamento público possibilita a verificação da capacidade de financiamento direta do Estado, seus efeitos intergeracionais e o perfil da dívida pública. A capacidade de financiamento diz respeito ao fato de que a tributação deve ser suficiente para financiar as *capacidades estatais* sob a perspectiva temporal para o quê, então, devem ser cobradas previamente e suficientemente as contribuições correspondentes. Este princípio se assenta sob a presunção de que tais capacidades foram originalmente instituídas considerando-se que foram identificadas fontes de financiamento suficientes para sua implementação, de modo que a realização de dívida, por princípio, somente se justificaria para sua ampliação (“regra de ouro”).

Os efeitos intergeracionais dizem respeito ao impacto do volume contraído de dívida sobre gerações futuras. Embora a dívida implique a antecipação da oferta de determinadas capacidades para essas gerações, ela envolve o custo dos juros e o tamanho do endividamento contraído implica restrições no tempo para novos endividamentos ou possíveis futuras decisões para ampliação da oferta de *transferências estatais e bens de consumo coletivo*. Esta condição irá, então, gerar constrangimentos para a dinâmica de valorização do capital, na medida em que, no horizonte temporal, o peso da dívida e as demandas por redistribuições adicionais de renda, geram incertezas quanto à disponibilidade de dinheiro no circuito capital-dinheiro. Este impacto pode ser avaliado a partir do peso das despesas governamentais com o serviço da dívida em relação ao total da movimentação e o peso do endividamento em relação ao total do Produto Interno Bruto. Embora, de modo geral, na análise econômica não identifique expressamente uma relação específica da dívida em relação ao PIB como sendo ideal, e haja diversas abordagens quanto à sustentabilidade de determinados níveis de endividamento, podemos, todavia, estabelecer uma referência quantitativa para se avaliar a repercussão do endividamento para a materialidade do estado, considerando-se sua

repercussão para uma geração. Assim, considerando-se arbitrariamente cenários de despesas com serviços da dívida equivalentes a 3,0%, 7,0% e 10,0% anuais e supondo-se seu pagamento continuado e a manutenção do mesmo patamar de receita pública total, ao final de 30 anos, o custo da dívida terá equivalido, respectivamente, a 90% de uma receita anual, 2,1 receitas anuais e a 3,0 receitas anuais.

Tomando-se como referência a relação entre as despesas governamentais e as contas nacionais, temos, portanto, oito marcos analíticos para delimitação histórica dos padrões de materialidade do Estado Capitalista (*Quadro 3.1*). Podemos, então, estabelecer uma periodização apoiada na análise da evolução do montante de excedente movimentado, considerando *o quanto, como e onde* ele foi efetivamente alocado. Para tanto, é necessário antes considerar os dados efetivamente disponíveis para análise dos estados.

**QUADRO 3.1**  
**INDICADORES DO PADRÃO DE MATERIALIDADE A PARTIR DA**  
**DISTRIBUIÇÃO DE RENDA PARA PERIODIZAÇÃO DO ESTADO CAPITALISTA**

<i>INDICADOR</i>	<i>DESCRIÇÃO</i>	<i>REFERÊNCIAS DE MENSURAÇÃO</i>
<i>Capacidade de reprodutibilidade da acumulação de capital</i>	$Y = P+W+G$ , sendo $g = G/Y$	. Despesas Governamentais (ou Consumo da Administração Pública) sobre o Produto Interno Bruto (alternativamente Carga Tributária)
<i>Composição da acumulação por departamento</i>	$Y = I+C_c+C_w+G+S_e$	. Indisponibilidade de dados sobre a distribuição de renda por departamentos
<i>Capacidade de reprodutibilidade dos departamentos</i>	$G^i = TR_p^i+TR_w^i+BCc^i$ , sendo $i =$ departamentos de referência, de modo que $g^i = G^i / G$	. Indisponibilidade de dados sobre a distribuição de renda por departamentos segundo frações de classe de renda
<i>Capacidade de reprodutibilidade do capital</i>	Momento inicial: $P_0 = P - T_p$ ; e, Momento final, $P_1 = P_0+TR_p+BCc_p$ ; então, $p_B = P_1 - P/P$ e $p_L = P_1 - P_0/P_0$	. Indisponibilidade de dados sobre a distribuição de renda, assim como de carga tributária e consumo final de bens públicos por frações de classe de renda
<i>Capacidade de reprodutibilidade da força de trabalho</i>	No momento inicial: $W_0 = P - T_w$ ; no momento final: $W_1 = W_0+TR_w+BCc_w$ ; então, $w_B = W_1 - W/W$ e $w_L = W_1 - W_0/W_0$	
<i>Funções reprodutivas do Estado</i>	$[G = f_1(TR_j+BCc_j)+... f_n(TR_j+BCc_j)]$ , onde $j =$ fração de classe de renda] e $f_n$ , em que $n =$ capacidades estatais constituídas, com $[G = \sum f_1(G_j)+... f_n(G_j)]$	. Distribuição funcional das despesas orçamentárias governamentais segundo funções oficiais como, por exemplo, COFOG
<i>Funcionalidades reprodutivas do Estado segundo sua natureza capitalista</i>	$[G = STE + SW + SP + DD]$ .	. Distribuição das despesas orçamentárias governamentais a partir de funções oficiais, classificadas segundo finalidades capitalista (suplementações de renda trabalho e capital, serviços típicos de estado e despesas defensivas)
<i>Perfil do Financiamento das Despesas Governamentais</i>		<b>a.</b> Composição da carga tributária por tipo de tributo e base de incidência <b>b.</b> Evolução do déficit orçamentário <b>c.</b> Evolução da dívida pública <b>d.</b> Evolução do serviço da dívida

Fonte: Nossa elaboração

### 3.6. CONTINGÊNCIAS PARA APURAÇÃO DOS PADRÕES DE MATERIALIDADE

A delimitação da periodização do Estado Capitalista a partir da movimentação da renda no circuito capital-dinheiro enfrenta uma dificuldade prática, em razão da limitação da disponibilidade de dados, e duas contingências analíticas, uma referente à qualidade dos dados e outra relativa ao fato da distribuição de renda apurada segundo o conceito de contas nacionais "*insumo-produto*" não se adequar aos conceitos marxianos.

Os dados referentes a receitas e despesas governamentais assim como relativos aos agregados das contas nacionais dos estados em geral para períodos mais longos não se encontram disponíveis de forma acessível e estruturada, embora seja presumível que a maioria dos estados disponha de séries históricas de dados fiscais organizadas devido à longa tradição contábil de registros públicos no caso de pesquisas personalizadas '*in loco*'. Do mesmo modo, dados consolidados relativos ao Produto Interno Bruto de países em geral para períodos anteriores aos anos noventa não se encontram disponíveis. Com a difusão da internet na última década e a disseminação das tecnologias de informação e, ainda, sob o contexto da *responsabilidade fiscal* de publicização das contas públicas, a disponibilização dessas informações assim como sua padronização organizativa têm se ampliado. Este cenário levou a que, a partir do início da década de 90 do século XX, as agências internacionais, destacadamente, *Banco Mundial - BM*, *Fundo Monetário Internacional - FMI*, *Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE* e *Eurostat* iniciassem, junto aos Estados, a coleta sistemática, padronização conceitual e consolidação de dados macroeconômicos, fiscais e sociais diversos para o monitoramento e formulação de políticas. Além da ação das agências internacionais, iniciativas como *Penn World Table*, *Mesuring Worth* e *Madison Project* têm procurado sanar a lacuna informativa<sup>89</sup>.

Neste contexto, para a caracterização histórica dos padrões de materialidade, a análise teve de se restringir aos *Estados Unidos da América-EUA* e *Reino Unido-RU*, únicos estados para os quais foram encontradas séries históricas completas consolidadas e padronizadas<sup>90</sup>, desde o século XIX, das contas nacionais e de despesas governamentais classificadas, assim como da dívida governamental. No caso da tributação e endividamento, só foram encontrados dados para os EUA no período. Embora esta amplitude de referências não recomende generalizações, assim como não possibilitem estabelecer possíveis diferenciações de padrões de materialidade entre os estados, a trajetória destes estados é, certamente, representativa do sentido geral da evolução do estado capitalista, uma vez que EUA e Reino Unido constituíram as principais economias capitalistas nos últimos duzentos anos. Em complementação a esta

periodização, foi também analisada a evolução da materialidade de estados da OCDE com dados disponíveis para as três últimas décadas. Além disto, procurou-se caracterizar os padrões de materialidade nas 10 maiores economias do planeta<sup>91</sup> com série mais recente de dados, assim como oferecer um panorama geral do conjunto dos países conforme seu nível de renda a partir de dados igualmente recentes do Fundo Monetário Internacional.

Os problemas relativos à qualidade dos dados referem-se, fundamentalmente, aos indícios de subestimação das despesas governamentais. Vale ainda ressaltar que os diversos cenários históricos de *enforcement* da legalidade de atuação do Estado bem como o conceito de 'setor público' empregado na contabilidade pública sugerem forte indício de subestimação da movimentação de renda a partir do Estado. Conforme analisamos no *Capítulo 1*, sobretudo até o início do século XX, verificaram-se diversas omissões contábeis de despesas governamentais que eram lançadas pelos seus valores líquidos. Apesar dessa conduta poder ter interferido na contabilização tanto britânica quanto norte-americana principalmente na primeira década analisada, não encontramos referências negativas ou positivas, mesmo no trabalho Peacock (1961) sobre o Reino Unido. Na atualidade, persistem condutas distintas para o registro de receitas e despesas orçamentárias, que demandariam pesquisa especial para sua identificação e diferenciação<sup>92</sup>. O segundo risco de subestimação dos dados refere-se ao conceito contábil de setor público. Movimentações a partir de empresas estatais podem não ter sido incluídas, o que exigiria igualmente pesquisa independente das particularidades do setor público em cada estado para a devida confirmação, como mostrou Amsden (2004). Do mesmo modo, a concessão de tratamento tributário diferenciado seletivo de ofício pela autoridade pública, que implica *gastos tributários*, não possui, via-de-regra, status contábil, não sendo, portanto, computada enquanto despesa, embora seja, na prática, dispêndio favorável à recomposição de renda dos capitalistas, ainda que de modo indireto. Finalmente, os dados analisados se referem somente às movimentações que transitaram pelo orçamento. Assim, fica de fora toda a recomposição de renda promovida por parte do estado a partir da *gestão monetária*, aí incluídos os financiamentos a juros subsidiados para a iniciativa privada, o que, em conjunto, representa expressiva subestimação da condensação material originada pelo estado.

Ademais, a agregação disponível dos dados não possibilita análises departamentais ou por estratos sociais de qualquer natureza seja das contribuições, seja das alocações. Deste modo, não é possível se estabelecer diretamente padrões de materialidade por departamento econômico ou frações de classe.

A segunda questão contingente diz respeito à realização da análise tomando como base o conceito de 'riqueza' apurado pelas contas nacionais segundo o conceito "*insumo-produto*". Neste caso, dentre outros riscos, do ponto de vista marxista, esta abordagem tende a superestimar o produto, visto que a metodologia não considera a distinção entre *atividades produtivas* e *improdutivas*, assim como o fato dela utilizar um conceito de excedente que não se alinha com a definição de *mais-valia*. Como a acumulação de riqueza ocorre por meio da geração de *mais-valia*, que é obtida a partir da exploração do trabalho assalariado, toda atividade econômica será produtiva em termos capitalistas, se gerar *mais-valia*, sendo as demais improdutivas. Assim, ainda que haja atividades produtoras de valores de uso na pequena produção mercantil, na produção para consumo próprio, ou em várias atividades de não-produção, como a distribuição e manutenção social, elas não geram *mais-valia* e, devem, então, ser consideradas improdutivas (Shakiah e Tonak, 1994:202). Nesta perspectiva, a apuração da movimentação econômica deveria incluir apenas o que estritamente integra a produção, excluindo atividades de reprodução social como *distribuição* ("valores de uso social utilizados para transferir objetos de seus possuidores imediatos para aqueles que pretendem usá-los"), *manutenção social* (valores de uso usados na administração pública e privada, manutenção e reprodução da ordem social por parte do governo, o sistema legal, os militares, o pessoal de segurança corporativa") e *consumo pessoal* ("objetos de uso social consumidos diretamente pelos consumidores individuais") (Shakiah e Tonak, 1994:21-22). Na verdade, estas são atividades necessárias à realização social da acumulação de capital, que, porém, não criam nova riqueza. Elas se apropriam de parte do excedente e viabilizam empreendimentos tais como o próprio comércio, serviços diversos, atividades financeiras, dentre outras. Podem ser consideradas custos para a efetivação social dessa acumulação. Todavia, nas contas nacionais, elas não são diferenciadas, o que limita uma análise marxista precisa.

Assim, as contas de produção segundo o conceito "*insumo-produto*" não oferecem diretamente o montante de *mais-valia* gerado e do excedente restante. O valor adicionado na matriz "*insumo-produto*" apura a diferença geral entre o preço efetivamente apurado dos bens e serviços ao final para sua comercialização e os custos incorridos no processo de produção (matérias-primas, serviços, bens intermediários), procurando averiguar o quanto foi, em geral, movimentado na economia. Já, em termos gerais, a *mais-valia* deveria ser apurada deduzindo-se do *valor adicionado nas atividades estritamente produtivas* o montante correlato de salários pagos<sup>93</sup>. O excedente econômico, por sua vez, corresponderia àquela "parcela restante

da produção nacional para além 'das necessidades de consumo essenciais, públicas, bem como privadas, de todos os seus cidadãos', que forma uma 'espécie de fundo discricionário que a sociedade pode optar por utilizar de várias maneiras'" (Shakiah e Tonak, 1994:203).

Particularmente, as despesas governamentais, embora consideradas improdutivas na análise marxista por se tratarem de atividades realizadas com a renda do excedente, não devem ser reduzidas à dimensão de teleologias estritamente burocráticas, nem tampouco minimizada sua relevância para acumulação capitalista por esta condição, ao que Shakiah e Tonak insistem em se limitar. Apesar deste ponto de vista, a análise que procedem do impacto a longo prazo sobre a taxa de lucro da parcela do excedente aplicada de modo improdutivo converge para os objetivos analíticos aqui perseguidos, sobretudo, quanto ao impacto dos gastos governamentais (G) na acumulação. Eles nos mostram que a equação  $[S^* = P_n + T + E_u = \text{mais-valia}]$ , onde  $P_n$  = renda do lucro,  $T$  = impostos sobre lucros + impostos indiretos sobre negócio e  $E_u$  = despesas do setor improdutivo (comércio), indica "que o lucro agregado na produção é a parte da mais-valia que permanece após os impostos e gastos improdutivos serem deduzidos". Por sua vez, a equação  $[SP^* = I_n + \text{CONC} + G + E_u = \text{valor do excedente do produto}]$ , igual em magnitude à mais-valia  $S^*$ , "nos diz que o investimento agregado ( $I_n$ ) é aquela porção do produto excedente que não é absorvida pelo consumo pessoal do capitalista (CONC), atividades de não-produção do governo (G) e atividades de não-produção capitalistas". Dividindo a primeira "equação pelo estoque de capital utilizado de  $K^*.u$ , descobrimos que a taxa líquida baseada na capacidade de utilização ajustada pela taxa de lucro ( $r'_n$ ) é igual à taxa marxista similarmente ajustada de lucro ( $r^*$ ) multiplicada pela proporção da mais-valia que não vai para impostos sobre os negócios ( $t$ ) e para gastos improdutivos ( $e_u$ )", o que é dado por  $[r'_n = (1-T/S^*)[S^*/(K^*.u)] = (1- t - e_u) r^* = (1- b) r^*]$ , em que  $[r^* = S^*/(K^*.u)$ ,  $r'_n = P_n/(K^*.u)$ ,  $t = T/S^*$ ,  $[e_u = E_u/S^*]$ , e  $[b = t + E_u]$ . Isto significa que, como a causalidade nesta equação é dada de  $r^*$  para  $r'$ , "a taxa líquida observada de  $r'_n$  lucro vai cair em relação à taxa geral marxista  $r^*$ , quando uma maior proporção da mais-valia for absorvida por impostos sobre os negócios ou despesas improdutivas", representando uma *taxa de carga social* 'b' (Shakiah e Tonak, 1994:212-213).

Ora, vemos que a análise em questão se alinha com as preocupações perseguidas neste trabalho sobre a repercussão das movimentações do excedente exteriores ao circuito capital-dinheiro para a reprodução da acumulação de capital. No caso das despesas governamentais, temos, na verdade, um paradoxo onde seu crescimento é condição para viabilização da acumulação de capital, contrarrestando a queda tendencial da taxa de lucro e, ao mesmo

tempo, variável crescente, a longo prazo, que compromete o excedente diretamente disponível para valorização no circuito capital-dinheiro. Sucede que as despesas governamentais são mais complexas do que "empresas estatais" e "agências governamentais supervisionando a manutenção e reprodução da ordem social: policiais, bombeiros, tribunais e prisões, defesa e assuntos internacionais e administração geral" (Shakiah e Tonak, 1994:59). Envolve transferências estatais e bens de consumo coletivo que representam a recomposição da renda apropriada pelas frações de classe em seu processo de reprodução ampliada e, portanto, da geração de lucro, conforme discutido anteriormente. Assim, uma análise mais completa deste paradoxo demanda levar em conta a interação das despesas governamentais com a reprodução do capital e do trabalho em cada um dos departamentos econômicos, que se encontra, em termos gerais, nos objetivos da análise ora empreendida.

### **3.7. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS PADRÕES DE MATERIALIDADE NOS ESTADOS UNIDOS E NO REINO UNIDO**

Nesta seção, buscamos delimitar da evolução geral da materialidade do Estado no âmbito dos EUA e do Reino Unido, analisando a '*reprodutibilidade da acumulação de capital*', a partir da participação relativa das *Despesas Governamentais* no Produto Interno Bruto calculada por década (*Tabela 3.1 a 3.5*). Para cada década, desde o início do século XX até o começo da segunda década do século XXI, mostramos os gastos médios governamentais segundo suas funções, que impulsionaram, a estabilização e/ou variação das despesas em cada período e o posicionamento correspondente nos quadrantes de reprodutibilidade que eles implicaram, contextualizando os principais acontecimentos envolvidos, a fim de contribuir para a compreensão da evolução dos padrões. A análise concomitante das realidades norte-americana e britânica, por sua vez, auxilia no entendimento da convergência dos sentidos decantados da ação a partir do Estado em relação à reprodutibilidade do capital ao longo desses mais de cem anos, ao mesmo tempo em que mostra as particularidades que a evolução dos padrões assumiu historicamente em cada estado. Ao final, vemos que as trajetórias descritas de ambos estados em relação à reprodutibilidade do capital pode ser periodizada, em 3 (três) estágios evolutivos, de acordo com o ingresso e permanência da participação relativa das despesas governamentais nos quadrantes delimitados.

De acordo com os dados disponíveis, na primeira década do século XX, as despesas governamentais representaram, em média ao ano, 16,14% da renda nacional movimentada no Reino Unido enquanto a norte-americana situou-se em 7,24%, indicando, em ambos, cenário de *autoreprodução do capital*. Embora situados no primeiro quadrante, o *Estado Britânico*



posicionava-se, no período, na metade superior do quadrante, denotando a consolidação de uma materialidade estatal primária com *serviços públicos gerais* equivalentes a 5,41% da renda nacional, enquanto os Estados Unidos, posicionados pouco além do quarto inicial do primeiro quadrante, registravam ainda uma materialidade do Estado incipiente, destinando somente 1,09% de seu produto para a mesma finalidade. De fato, neste estágio, a materialidade instituída destinou-se essencialmente às *despesas defensivas militares* e à implementação dos *serviços típicos de estado*, que representaram, nos EUA, respectivamente, 17,5% e 15,12% do total das despesas governamentais, e, no RU, 26,46% e 33,51% daquele total. Apesar da materialidade essencialmente primária, o Estado Britânico já destinava parte da renda para suplementação do processo de acumulação por meio de transferências estatais e bens de consumo coletivo destinados a funções de natureza econômica (3,3% do PIB), *transporte, energia e comunicação*, e à *educação* (1,95%). Nos EUA, tal suplementação também já se fazia presente, porém de forma marginal, com renda destinada à *educação* (1,33%) e à *urbanização/habitação* (0,90%).

Na década seguinte, a movimentação de renda a partir do Estado praticamente duplicou no Reino Unido (31,64% do PIB em média) e aumentou em cerca de 70,0% nos EUA (12,11%). Este incremento se deveu aos gastos com a *Primeira Guerra Mundial*. Para os britânicos, as despesas com *defesa* atingiram o patamar de 20,47% enquanto que, para os norte-americanos, ela chegou, na década, à média de 4,82%. Tanto em um estado quanto no outro, porém, a posição relativa de autoreprodutibilidade em relação à década anterior se manteve idêntica, prevalecendo o mesmo o redirecionamento do excedente para as finalidades econômicas, de serviços públicos, urbanização e de educação. Descontadas as despesas com *defesa* em virtude da *Primeira Guerra*, que cumprem papel especial relevante para a manutenção das condições de reprodutibilidade e, após o conflito, refluem, a movimentação de renda pelos Estados ficou, ao longo dos anos 10, em 7,06% (EUA) e 11,17% (RU).

Evidentemente, além do significado primário de garantia da unidade nacional ou mesmo de sua expansão, as despesas governamentais com defesa em tempo de guerra desempenham papel importante no processo de acumulação de capital<sup>94</sup>. No Reino Unido, com o conflito, estes gastos de natureza defensiva foram responsáveis pelo crescimento do Produto Interno Bruto, em média ao ano, entre 1913 e 1918, de 1,95%. Nos EUA, o PIB elevou-se 2,81% em média ao ano no período.

Durante as duas décadas seguintes até a *Segunda Guerra Mundial*, o padrão de materialidade desses Estados permaneceu no quadrante de autoreprodutibilidade. No Reino Unido, nos anos

20, apesar das despesas governamentais terem absorvido, em média, 30,51% do PIB, este montante se deveu, fundamentalmente, à elevação das despesas com juros da dívida pública, que, de 3,20% na década anterior, passaram a representar, em média, 8,44% do produto nacional. Durante a *Primeira Guerra*, os britânicos tomaram emprestado principalmente dos EUA, "para custear 'as necessidades absolutas de subsistência e de guerra', não muito menos de um bilhão de libras" o que transformaria, definitivamente, seu destino financeiro de estado credor para devedor a favor dos Estados Unidos. Portanto, em termos equivalentes, descontada a diferença entre os dois patamares de despesas com dívida nas duas décadas iniciais do século XX, a participação da renda movimentada a partir do Estado Britânico se situaria, nos anos 20, em 25,27%.

Esse patamar, entretanto, envolveu ainda gastos com *proteção social* realizados para enfrentar as consequências sociais da crise que se instalou no pós-guerra. Com o fim do padrão-ouro e seu forte endividamento, o Reino Unido não conseguiu retomar o ritmo de crescimento anterior ao início da guerra. O Produto Interno britânico decairia durante os anos 20<sup>95</sup>, vindo a se recuperar somente a partir de 1927, o que implicou um número de desempregados, em média ao longo do período, superior a um milhão (Néré, s/d:476). Neste contexto, o *Estado Britânico* implementou políticas de proteção ao contingente de ex-combatentes incapacitados e aos desempregados sob uma conjuntura adversa de necessidade de ajuste dos gastos públicos<sup>96</sup>. Assim, as despesas destinadas à *proteção social* movimentaram 5,11% da renda nacional durante a década de 20 contra apenas 1,09% em média na década antecedente. Este crescimento foi impulsionado pelo *Housing, Town Planning & Act* de 1919<sup>97</sup>, que atribuiu competência e conferiu fundos para as autoridades locais realizarem a construção de casas populares, assim como pelo *Unemployment Act* de 1920<sup>98</sup>, que elevou a cobertura e o valor dos benefícios. Deste modo, as despesas governamentais com *habitação e desemprego* saíram de 0,05% e 0,03% do PIB na década anterior para 1,47% e 1,69% durante os anos 20. Particularmente, as despesas com *saúde* se elevaram em 100% (de 0,42% para 0,84% do PIB) na década, devido à revisão dos benefícios providos pelo *National Insurance Act de 1911*<sup>99</sup>. Além disto, neste período, as despesas com *transporte* (de 1,63% para 2,70% do PIB) e *educação* (1,99% para 3,05%) elevaram-se sensivelmente em relação aos anos 10. Nesta perspectiva, apesar das diversas reformas e o volume adicional de despesas a partir do Estado que implicaram, essas iniciativas respondiam a uma conjuntura de crise e não foram suficientes para a mudança do padrão da materialidade do Estado Britânico ainda na década,

tendo lançado as bases para tanto, o que, efetivamente, só viria se consolidar após a *Segunda Guerra Mundial*.

Nos anos 30, o Reino Unido manteria o mesmo padrão de materialidade. As despesas governamentais consumiram, em média, 29,95% do produto nacional no período. Os pagamentos de juros da dívida mantiveram-se próximos ao patamar da década anterior (7,44% do PIB), assim como as suplementações de renda por meio da *educação* (3,46%). Já os dispêndios em funções *econômicas* e de *proteção social* elevaram-se no período, no esteio da *Grande Depressão*. Atingiram, respectivamente, 6,37% e 6,10%, equivalendo isoladamente a todo o montante que o *Estado Britânico* movimentara no início do século XX.

No período entre guerras, os EUA registraram maior estabilidade da movimentação do excedente por parte do Estado. Na década de 20, ela se manteve praticamente a mesma (11,99% do PIB) do período anterior, embora tenha se registrado crescimento do *serviço da dívida* e de algumas funções destinadas à suplementação de renda. Os pagamentos de juros cresceram substantivamente 180,0%, chegando a corresponder a 1,53% do PIB. Os dispêndios destinados a finalidades econômicas se elevaram cerca de 20,0% em relação ao decênio precedente e os com educação, em torno de 40,0%, passando a representar, na devida ordem, 1,10% e 2,18% do PIB. O cenário de autoreprodutibilidade manteve-se inalterado entre décadas, pois, além da redução das *despesas militares* a menos da metade do que durante a *Primeira Guerra* (2,05%), também se reduziram os gastos com a manutenção dos órgãos públicos (0,54% do PIB) e urbanização (0,85%).

A participação do *Estado Norte-Americano* na acumulação de riquezas aumentou expressivos 60,0%, durante os anos 30, em virtude das consequências econômicas e sociais da *Grande Depressão*, atingindo 19,20% do produto nacional. Após a quebra da Bolsa de Nova Iorque, "a produção industrial americana caiu cerca de um terço entre 1929 e 1931" e "o comércio mundial caiu 60% em quatro anos (1929-1932)", tendo como "consequência básica (...) o desemprego em escala inimaginável e sem precedentes, e por mais tempo do que qualquer um já experimentara", chegando, na totalidade dos países, "no pior período da Depressão (1932-33), a 22% e 23% da força de trabalho britânica e belga, 24% da sueca, 27% da americana, 29% da austríaca, 31% da norueguesa, 32% da dinamarquesa e nada menos que 44% da alemã não tinham emprego", situação que, "mesmo a recuperação após 1933" não foi capaz de alterar o desemprego médio da década (Hobsbawn, 2003:97-98). Neste contexto, o Governo Roosevelt aprovou, em 1935, a *Lei de Seguridade Social*, que, embora limitada em sua cobertura, resultou em importante mudança do paradigma da proteção social no *Estado*

*Norte-Americano*<sup>100</sup>. Com isto, os gastos públicos com *proteção social* e finalidades econômicas aumentaram de forma consistente. Nos anos 20, a *proteção social* correspondia a 0,27% do Produto Interno Bruto dos EUA. Após a crise, ele passou a representar 1,46%. As despesas com *educação* também foram incrementadas com ações protecionistas<sup>101</sup>, elevando sua participação de 2,18% para 3,09%. Além disto, diante dos efeitos da crise, "os governos não mais protegeram a agricultura simplesmente com tarifas contra a competição estrangeira" e "passaram a subsidiá-la, assegurando preços agrícolas, comprando os excedentes ou pagando aos agricultores para não produzir, como nos EUA após 1933" (Hobsbawn, 2003:99). A renda destinada pelo Estado por meio de transferências e bens de consumo coletivos a partir do Estado para fins econômicos, que totalizava 1,10% do produto nacional, passou a 2,84%. Desse montante, cerca da metade, 1,44%, foi endereçada à '*agricultura, silvicultura, caça e pesca*', o que configura uma alocação 12 vezes maior do que a do período precedente, quando ela foi de apenas 0,11% do PIB. Contudo, mesmo com esses acréscimos, o *Estado Norte-Americano* manteve-se no primeiro quadrante.

Com as necessidades impostas pela Segunda Guerra Mundial, a movimentação de renda a partir do Estado elevou-se substancialmente no Reino Unido e nos EUA. Durante a década de 40, com o advento da Segunda Guerra, o montante apropriado pelo *Estado Britânico* foi, em média, equivalente a 53,56% do PIB. As despesas com defesa corresponderam a 30,83%, literalmente 50,0% superiores às da Primeira Guerra. Este incremento veio acompanhado, na prática, da diminuição da participação estatal na acumulação. Em termos líquidos, descontadas as despesas militares, os gastos governamentais no Reino Unido foram, com efeito, equivalentes a 22,73% do PIB neste período, enquanto, sob o mesmo conceito, eles haviam sido de 26,9% no decênio anterior. Em parte, este decréscimo se deveu positivamente à forte diminuição de 33,0%, de uma década para outra, do *serviço da dívida*, que se reduziu a 5,14% da renda nacional, e, negativamente, devido à redução equivalente da *proteção social* para 4,04% do PIB (antes 6,10%). Igualmente decaíram, no período, as alocações em *educação* (2,73% do PIB) e, mais fortemente, em *transporte*, que se reduziu de 3,30%, no decênio anterior, para 1,86%. Por outro lado, os *britânicos* concederam forte subsídio para a *agricultura*<sup>102</sup>- política essa que se manteria na década seguinte, de modo que essa despesa chegou a 1,81% do Produto Interno. De todo modo, o Reino Unido permaneceu situado na segunda metade do primeiro quadrante, onde havia ingressado desde os anos 20, visto que as despesas militares foram, de fato, extraordinárias.

Nos EUA, com a guerra, a renda movimentada a partir do Estado elevou-se, nos anos 40, para 32,15% do produto nacional. Do mesmo modo, o montante efetivamente comprometido com defesa, 19,02%, foi muitíssimo superior (cerca de 4 vezes maior) ao da Primeira Guerra Mundial, com destaque para *ajuda econômica ao estrangeiro*, que representou 2,77% do PIB. Foi a mais cara dentre todas as guerras enfrentadas pelos Estados Unidos ao longo de sua história<sup>103</sup>. Em termos líquidos, descontadas essas despesas, a renda estatal totalizou 13,13%, valor menor do que o praticado na década de 30 (15,42%). Essa redução ocorreu, principalmente, nas despesas com *educação, órgãos públicos* e nos *pagamentos de juros*, que passaram, respectivamente, de 3,09%, 0,82% e 1,89% na década anterior para 2,09%, 0,54% e 1,49% do PIB durante o período do conflito. Por outro lado, as despesas com *proteção social* (de 1,46% para 1,67%) registraram acréscimo, assim como as destinadas a *transporte* (de 0,41% para 1,16%).

A partir dos anos 50, a movimentação de renda a partir do Estado passou a se situar no Reino Unido, efetivamente, no segundo quadrante de reprodutibilidade, enquanto, nos Estados Unidos da América, ela ainda se manteve localizada no primeiro. O *Estado Britânico* passou a movimentar diretamente 36,26% do PIB. Descontadas as despesas com defesa (8,73%) que se mantiveram elevadas mesmo com o fim da guerra comparativamente à média da primeira metade do século XX, a movimentação líquida situou-se em 27,53%, ficando acima da praticada nos anos 30 (26,40%) e durante a Segunda Guerra (22,73%). Este aumento reflete incrementos destacados das despesas com *saúde, proteção social e órgãos públicos do executivo e legislativo*. Em relação à *capacidade estatal saúde*, implementada a partir de 1948, o efetivo impacto do *National Health Service-NHS*, que unificou e generalizou os serviços, até então, prestados pelas *Autoridades Locais*, deu-se durante a década de 50<sup>104</sup>, o que implicou a elevação dessas despesas em 100,0%, de 1,57% para 3,10% no período. Do mesmo modo, buscando a unificação dos serviços, embora tenha mantido com as autoridades locais competência para continuar oferecendo alimentação e subsídios, o *National Assistance Act* de 1948, que formalmente pôs fim ao *Sistema da Lei dos Pobres (Poor Law)* vigente desde Elizabeth I (1601), resultou em forte impacto nas despesas de *proteção*, abrangendo toda a extensão de problemas de exclusão, de habitação a portadores de deficiências, inclusive instituindo pensões com a garantia de renda mínima para os que não pagavam seguridade. Com isto, essas despesas cresceram expressivamente, passando de 4,04% para 6,1% do PIB. As despesas com organismos do executivo e legislativo cresceram 4,5 nos anos 50 em relação à média de todo o século XX até então, apesar da crescente redução do número de servidores

públicos, que, de 1,2 milhão ao final da Segunda Guerra, caiu para cerca de 650 mil em 1959. Chegou a 0,90% do PIB contra 0,20% nos anos anteriores. Além disto, o *Estado Britânico* redirecionou importante parcela da renda para *transporte*, realizando "gastos maciços - £ 1,2 bilhão - para a substituição de toda a tração a vapor com diesel e elétrica, e a construção de grandes estações de triagem, utilizando manobras automatizadas", a partir do plano de '*Modernização e Reequipamento da British Railways*' aprovado em dezembro de 1954 (<http://www.railwaysarchive.co.uk/docsummary.php?docID=23>). Deste modo, essas despesas, que haviam sido reduzidas para 1,86% no decênio precedente, recuperaram-se para 2,41% do Produto Interno, abaixo ainda, porém, do patamar anterior à guerra.

Durante a década de 50, o *Estado Norte-Americano* se apropriou, em média, de 26,36% do Produto Interno. Apesar do fim da *Segunda Guerra*, as despesas com *defesa* (11,52%) foram bem superiores àquelas dos períodos passados, sobretudo devido à *Guerra da Coreia* (1950-53), que chegou, em 1952, a consumir, segundo dados da *Biblioteca do Congresso*, 4,2% do PIB, e também à política de ocupação militar da Alemanha e do Japão combinada com a continuidade da *ajuda econômica ao estrangeiro* (2,06%). Se descontarmos estes gastos do total apropriado, a movimentação líquida foi de 14,84%, montante inferior ao da década de 30 (15,48%). Neste contexto, destaca-se o retorno do montante de gastos com a *educação* ao patamar anterior à guerra (3,12%) e a elevação das despesas com pagamento de pensões, que aumentou mais do que 4 (quatro) vezes entre as décadas, passando de 0,30% para 1,29%. As pensões foram sucessivamente alteradas por emendas ao longo dos anos 50, destacando-se a *Emenda de 1954*<sup>105</sup> que resultou na inclusão dos empregados em trabalho doméstico, trabalhadores autônomos, todos trabalhadores agrícolas e da administração pública na cobertura dos benefícios de aposentadoria. Para absorver este impacto, principalmente as despesas com *transporte* se reduziram em 75,0%, voltando aos níveis da década de 30.

Nos anos 60, o Reino Unido continuou a incrementar seu posicionamento no segundo quadrante e os EUA elevaram sua posição para a segunda metade do primeiro quadrante. O *Estado Britânico* redistribuiu 39,24%, da renda nacional. Deste total, foram destinados 6,65% para *defesa*, que representa montante proporcional sucessivamente inferior aos alocados desde o pós-guerra. Excluídas tais despesas, a redistribuição líquida (32,59%) mostra-se 18,2% superior à realizada na década anterior. Todas as principais contas funcionais- *assuntos econômicos, saúde, educação, proteção social e segurança pública*- registraram crescimento no período. No caso das despesas destinadas a *fins econômicos*, houve redução de cerca de 45% nos *subsídios à agricultura*, que passariam a 1,08% do PIB. Neste âmbito, o programa

de modernização do transporte ferroviário prosseguiu em busca de competitividade perante o desenvolvimento do sistema rodoviário, redefinindo a malha ferroviária britânica e criando vias exclusivas para o transporte comercial a partir do *Relatório Beeching* de 1963<sup>106</sup>. Assim, as despesas com *transporte* se expandiram para 3,41% do PIB, tornando-se o maior nível médio dessas despesas em toda a história britânica. A renda dirigida para *saúde* aumentou para 3,67%. As despesas com *proteção social* cresceram 50,0% em relação aos anos 50, passando a corresponder a 9,14%, principalmente em razão do *Social Security Act* de 1966<sup>107</sup>, que criou o Ministério da Seguridade Social e instituiu os benefícios suplementares de renda para populações de baixa renda, das legislações de habitação editadas durante o governo do Primeiro Ministro Harold Wilson (1964-1970)<sup>108</sup>, que dinamizaram a produção de habitações sociais e outras leis de proteção social no período como o *Young Persons and Children Act* de 1963, o *Family Allowances Act*, o *National Insurance Act* e o *National Insurance (Industrial Injuries) Act*, todos de 1965, que repercutiram sobre as despesas governamentais. Destaca-se ainda, nos anos 60, o crescimento da renda destinada aos *serviços de segurança pública* que, entre uma década e outra, aumentaram 30%, comprometendo 0,98% do PIB.

O *Estado Norte-Americano* movimentou 28,99% do Produto Interno nos anos 60. Apesar da *Guerra do Vietnã*, que duraria 11 anos (1965-1975), resultando, segundo dados da Biblioteca do Congresso, em US\$ 686 bilhões de despesas a preços de 2008, chegando a consumir 2,3% do PIB em 1968 (*Congressional Research Service-The Library of Congress (RS22926)/The Navy Library*), as despesas com *defesa* declinaram para 9,91%, sobretudo pela redução da *ajuda econômica ao estrangeiro*, que, de 2,06%, caiu para 0,76%. Deduzidas estas despesas, o montante líquido, 19,08%, foi cerca de 30,0% maior do que o movimentado durante os anos 50. Este incremento se deveu fundamentalmente ao redirecionamento da renda para ações de *urbanização, proteção social, educação e saúde*, cujas taxas de crescimento entre décadas foram, respectivamente, de 60%, 38%, 39% e 52%. Em *saúde*, surgiram, pela primeira vez, destinações expressas para *distribuição pública de aparelhos e medicamentos* (0,15%), *serviços hospitalares* (0,14%) e *serviços de saúde pública* (0,02%), impulsionados pela criação, do *Medicare*, que, inicialmente, proveu seguro saúde para pessoas acima de 65 anos, e do *Medicaid*, programa destinado a ajudar os estados a oferecer assistência médica a famílias de baixa renda e outras populações excluídas socialmente, ambos por meio do *Social Security Act* de 1965 durante o *Governo Lindon Johnson* (1963-69), que implementou uma '*Guerra contra Pobreza*'<sup>109</sup>. No âmbito estritamente econômico, os norte-americanos, tal qual os britânicos, reduziram os subsídios à *agricultura* em quase 40%, de 1,19% para 0,73% do

PIB, mantendo, porém, diversas outras iniciativas de apoio ao pequeno empresário e ao transporte<sup>110</sup>.

Na década de 70, a renda apropriada pelo Estado no Reino Unido consolidou-o na segunda metade do segundo quadrante e a apropriada nos Estados Unidos, na segunda metade do primeiro quadrante. Para os britânicos, novamente os gastos com *defesa* diminuíram, ficando em 5,56% do PIB. O montante líquido dessas movimentações atingiu, em média, no decênio, 37,83%, o que representou uma parcela superior da renda antecedente. Todas as contas funcionais, que haviam apresentado crescimento no período anterior, continuaram a se elevar, excetuando-se igualmente *assuntos econômicos*. De fato, os subsídios à *agricultura* foram ainda mais reduzidos, caindo para 0,88% ao invés dos 1,08% da renda nacional movimentada nos anos 60, assim como se desaceleraram os demais subsídios econômicos, inclusive para ferrovias. Mais uma vez, as despesas com *proteção social* cresceram fortemente mais de 40% em relação aos anos 60, passando a movimentar 12,85% do PIB. *Saúde e educação* apresentaram incremento continuado, atingindo, respectivamente, 4,48% e 5,65%. Também, pela primeira vez, despesas com *proteção ao meio ambiente* apareceram de forma expressa, além das destinadas à *gestão de resíduos* e da *água*, representando 1,01% da renda alocada a partir do *Estado Britânico*.

Ao longo dos anos 70, a movimentação média da renda por parte do *Estado Norte-Americano* foi de 31,79%. Mesmo ainda no rescaldo da *Guerra do Vietnã*, os gastos com defesa foram reduzidos para 6,86% do PIB. Com este cenário, a movimentação líquida ficou em 24,93%, registrando, novamente, o expressivo crescimento de 30% em relação à década passada. Todas as despesas funcionais apresentaram incremento, excluindo, uma vez mais, a renda redirecionada para *finalidades econômicas*, cuja participação caiu para 1,22% do PIB. A parcela de renda destinada à *saúde* duplicou neste decênio, chegando a 2,56%, refletindo a expansão do *Medicare* e *Medicaid*. As despesas realizadas com *proteção social* (7,37% do PIB) cresceram 69%, com destaque para as *pensões* que praticamente duplicaram, passando de 2,47% para 4,18%, impulsionadas pelo *Social Security Amendments* de 1972, duante o Governo Richard Nixon (1969-1974), que “padronizou a ajuda às pessoas com deficiência e de baixa renda, idosos e proporcionou aumentos de custo de vida para compensar perda de receitas provocada pela inflação” (Glicker, 2011:34). A renda alocada em *educação* foi de 5,61% na década, contabilizando aumento de 31% perante a década anterior. Os gastos com *segurança pública* elevaram-se 39%, de 0,75% para 1,04% do Produto Interno. Elevaram-se



também as despesas com os órgãos públicos em 28%, que passaram a absorver 0,71% da renda movimentada.

Durante a década de 80, o *Estado Britânico* reduziu o montante de renda apropriado, mantendo, porém, o mesmo posicionamento na segunda metade do quadrante de ‘*reprodutibilidade básica*’. Já o *Estado Norte-Americano* continuou seu incremento, consolidando sua posição na primeira metade do primeiro quadrante, que viria a se manter como tal até o presente. A movimentação da renda a partir do Estado no Reino Unido recuou para 41,26%. As despesas *militares* (5,16%) também recuaram cerca de 7% frente ao patamar do período anterior. Deste modo, a movimentação líquida ficou em 36,1% do PIB, resultado 5% inferior ao registrado na década anterior. A redução das despesas com *defesa* não foi suficiente para garantir a mesma posição líquida, porque as despesas com *serviço público* cresceram, assim como o *serviço da dívida*. As primeiras subiram de 0,86% para 0,96% e o segundo, de 4,08% para 4,44% do PIB. A renda destinada a *assuntos econômicos* (4,16%) encolheu 35%. O mesmo se sucedeu com *educação*, que se reduziu a 4,74% do produto nacional, patamar praticado durante a década de 60. Já as despesas com *proteção social*, por sua vez, cresceram expressivamente, chegando a 16,28% do PIB, o que representou um incremento de 27% frente ao decênio anterior. Também *saúde*, *proteção ambiental* e *segurança pública* registram crescimento, pela ordem, de 4%, 12% e 25%. Embora com participação modesta, as despesas com *fins culturais* expressos elevaram-se no período em 74%, chegando a 0,40% do PIB.

Na década de 80, a renda média movimentada a partir do estado nos EUA consumiu 35,08% do PIB. A renda destinada à *defesa* manteve-se estável em 6,64%. Deduzindo-se esta parcela do total, a movimentação líquida foi de 28,44%, que, com uma taxa de crescimento de 15% em relação ao período precedente, representa uma desaceleração relativa perante as duas últimas décadas. Neste cenário, destaca-se o aumento de 79% do *serviço da dívida*, que passou a 3,45% do PIB, o que, todavia, não comprometeu a expansão das demais funcionalidades. Afora a renda destinada à *urbanização* e à *educação*- do mesmo modo que no Reino Unido (onde a primeira, desde a década de 60, deixou de ser contabilizada separadamente), todos os demais fins apresentaram aumento em sua participação, apesar do esforço contrário deliberado do Governo Ronald Reagan (1981-1989), quando “programas sociais inteiros foram reduzidos, congelados, ou eliminados” (Glicken, 2011:35). Os gastos com *órgãos públicos* cresceram outra vez, chegando a 0,81% do PIB, e as despesas com *finalidades econômicas* oscilaram positivamente para 1,42%, recuperando parte do

decréscimo verificado na década anterior. Além disto, destacaram-se os expressivos crescimentos sucessivos de *proteção social* e *saúde*, respectivamente, de 19% e 42%, que chegaram a 8,80% e 3,49% do Produto Interno.

Os anos 90 foram de retração na movimentação de renda a partir do estado para os britânicos e de estabilização para os norte-americanos. No Reino Unido, ela retrocedeu para 37,65% do PIB. As despesas *militares* também continuaram sua trajetória de queda, registrando 3,55%. Em termos líquidos, a movimentação ficou em 34,1%, cerca de 6% abaixo da década passada e 10% menor do que a dos anos 70. Neste contexto, somente as despesas com *segurança pública* (1,99%) e com *saúde* (5,03%) registraram variação positiva, na devida ordem, de 16% e 7%. As demais apresentaram redução no período relativamente à década anterior, distinguindo-se os gastos com *finalidades econômicas* restringidos a quase a metade, com *órgãos públicos* reduzidos a um terço, com *proteção social*, que declinaram 17%, e com *educação*, que caíram 16%. Apesar dessa forte oscilação, o *Estado Britânico* permaneceu no segundo quadrante, no limite de sua metade superior.

O *Estado Norte-Americano* apresentou pequeno incremento na renda movimentada, que chegou a 35,24% do Produto Interno durante a década de 90. As despesas com *defesa* caíram para 4,62%. Com isto, a movimentação líquida elevou-se para 30,6%, denotando aproximadamente 8% de crescimento em relação aos anos 80. Apesar disto, a renda destinada à *proteção social*, que vinha crescendo determinadamente nos últimos 50 anos, retraiu-se marginalmente para 8,69% do PIB. Também se reduziram as suplementações de renda para *assuntos econômicos* em 40%, assim como para *proteção ambiental* em 33%, que passaram a representar 0,87% e 0,48% do PIB. A variação da renda alocada para *saúde* teve maior impacto sobre as movimentações pelo estado, chegando a 5,05% do produto nacional com incremento de 44%. Porém, foram as despesas com *segurança pública* que registraram a maior taxa de crescimento na década (47%) dentre todas funcionalidades, elevando-se para 1,74% do PIB. Igualmente as parcelas de renda para *urbanização* e *educação* aumentaram, respectivamente, de 1,04% para 1,32% e de 5,09% para 5,44%.

Na virada do século XXI, o Reino Unido voltou a elevar suas despesas governamentais, enquanto os EUA registraram sua estabilização. O *Estado Britânico* movimentou 38,54% e reduziu sua despesa com *defesa* para o menor patamar relativo (2,73%) de toda a história de registros disponíveis, mesmo com sua participação nas *Guerras do Iraque* e do *Afeganistão*. Deste modo, as disponibilidades líquidas foram de 35,81%, patamar superior ao dos anos 90, porém ainda inferior ao das décadas de 70 e 80. Embora o cenário em princípio se mostrasse

positivo, continuou-se, no período, na busca de resultados com políticas de ajuste macroeconômico orientadas para a redução das despesas públicas tal como na década anterior e enfrentou-se, a partir de meados de 2008, os efeitos da *Crise Internacional do Subprime*, que resultou em forte redução do nível de atividade econômica e, conseqüentemente, de desemprego. Ao longo da década, foram, então, implementadas medidas visando o aumento de eficiência na administração pública, mas que, de fato, resultaram em redução da renda destinada a diversos programas finalísticos durante o Governo do Primeiro Ministro Gordon Brown (2007-2010). Neste período, foi implementado um programa de corte de despesas públicas, com objetivo de redução de até 1,4% do PIB, por meio de "economias de eficiência". Em 2009, os resultados atingidos foram de 0,4% do PIB, com o reconhecimento de que 2/3 desses cortes de serviços não diziam respeito a "economias de eficiência" (Taylor-Gooby, 2012:225). Assim, apesar do cenário relativamente positivo, a renda destinada à *proteção social* reduziu-se expressivos 20% e passou a representar 10,68% ao contrário dos 13,51% do decênio anterior. Igualmente sofreu redução a renda para *proteção ambiental* (de 0,70% para 0,57% do PIB). Por outro lado, as despesas com *saúde* subiram 25% e foram, pela primeira vez, superiores (6,30%) às de *educação* (5,06%), que também cresceram 9%. Destaca-se o aumento de 100% na renda alocada para *atividades culturais* (0,80%).

Nos EUA, na primeira década do século XXI, não houve alteração no montante de renda movimentado pelo Estado, que ficou em 35,69%. As despesas com *defesa* apresentaram leve redução, passando a 4,49% do PIB, embora tenham sido levadas adiante a *Invasão do Iraque* (2003-2008) e a *Guerra do Afeganistão* (2001-2008) e implementada a *Guerra Global contra o Terrorismo - GWOT* a partir dos acontecimentos de 11 de setembro de 2001, o que, na verdade, representou financeiramente a maior década de gastos militares desde a *Segunda Guerra Mundial*<sup>111</sup>. Isto resultou em uma movimentação líquida de 31,2%, representando uma taxa de crescimento de quase 3% em relação ao último decênio, bem mais modesta do que a registrada nos últimos 60 anos. Mesmo com incremento das disponibilidades líquidas e os efeitos da *Crise do Subprime*, as despesas com *proteção social* estagnaram em relação ao período passado em 8,65% do PIB. Tal como no Reino Unido, as despesas com *saúde* (6,14%) superaram, pela primeira vez, as destinadas à *educação* (5,96%), mobilizadas pelo *Health Care Reform Bill* de 2010, conhecido como 'Obama Care', em referência à iniciativa do Presidente Barack Obama (2009-2014)<sup>112</sup>. As despesas com *segurança pública* continuaram sua trajetória de crescimento, chegando a 2,02% do produto nacional.

Na década atual, ainda em sua primeira parte, Reino Unido e EUA apresentam tendência a elevarem o montante apropriado a partir do estado e, conseqüentemente, de ingressarem no quadrante seguinte, no caso dos britânicos, e na segunda metade do segundo quadrante, no caso dos norte-americanos. Certamente, esta tendência se deve às ações implementadas a partir do Estado para enfrentar a desorganização econômica e bancária, assim como o desemprego e a perda de ativos causados pela *Crise do Subprime*. O Reino Unido elevou a sua movimentação média de renda por parte do estado para 44,34%. Houve uma leve oscilação positiva das despesas com *defesa* que passaram a 2,80% do PIB. Neste cenário, a movimentação líquida atingiu 41,54%, que configura o seu maior patamar histórico, o qual é 10% superior à maior média até então registrada nos anos 70. As despesas com *proteção social* voltaram a crescer, mas ficaram no patamar dos anos 70 (12,57%). A renda destinada para *saúde* continuou registrando taxa de crescimento expressiva (25%), ancorando-se em 7,55% do PIB, enquanto *educação* cresceu 11% e passou a representar 5,63%. Novamente, a renda para *atividades culturais* foi duplicada, chegando a 1,67% do produto nacional. Já os recursos destinados à *segurança pública* apresentaram pequena variação negativa, caindo para 2,05%.

A movimentação média da renda pelo Estado chegou, nos Estados Unidos da América, durante a segunda década do século XXI, a 38,21% do PIB. As despesas *militares* variaram positivamente para 4,88% no contexto da *Guerra contra o Terrorismo*. Deduzindo-as do total, registrou-se até o presente uma movimentação líquida de 33,33%, que é a maior da história norte-americana. Neste contexto, elevou-se a renda destinada à *proteção social* (de 8,65% para 10,09%), assim como a de *saúde* (de 6,14% para 7,55%). *Educação* registrou uma pequena variação negativa (de 5,96% para 5,76%). Por seu turno, *segurança pública*, *proteção ambiental* e *atividades culturais* permaneceram estáveis no mesmo patamar da década anterior.

### **3.8. PADRÕES DE FUNÇÕES E FUNCIONALIDADES ESTATAIS NOS ESTADOS UNIDOS E REINO UNIDO**

Uma vez estabelecidos os padrões '*reprodutibilidade da acumulação de capital*', passamos, a seguir, a analisar o perfil histórico das *funções* e *funcionalidades* das *Despesas Governamentais* ao longo das décadas, desde o início do século passado, nos *Estados Britânico* e *Norte-Americano*. Conforme vimos, as trajetórias de ambos os estados em relação à reprodutibilidade do capital perseguiram, semelhantemente, três sentidos evolutivos de materialidade, porém distintos quanto à sua extensão e dinâmica. Todavia, tal materialidade

se processou em cada um deles segundo condensações materiais distintas (*Tabelas 3.1 a 4.3*). Embora capitalistas por definição, o modo sobre como ambos Estados se inseriram no processo de acumulação apresentou diferenças sensíveis. Enquanto a evolução histórica do Reino Unido apresentou uma administração pública mais robusta, onde o Estado atuou mais intensamente no subsídio às atividades econômicas e movimentou um volume superior de renda em benefício de funções consideradas de natureza social, o *Estado Norte-Americano* atuou a partir de uma materialidade de serviço público geral menor e fortemente ancorada em atividades militares, ainda que crescentemente redirecionado para as ditas movimentações 'sociais'. Desde o início do século XX, o Reino Unido se caracterizou enquanto um estado decididamente assentado sobre funções voltadas para *serviços públicos gerais*. Na década de 1900, na composição geral das movimentações, essas despesas representavam 33,51% do total. Na década atual, com a complexificação de funções estatais que se processou ao longo destes mais de 100 anos, elas passaram a responder por 15,07%. Entretanto, apesar das sucessivas iniciativas históricas para redução do peso dos 'mandarins' em sua administração pública, o *Estado Britânico* destina 6,68% do PIB, duas vezes acima da média atual dos EUA, onde as despesas com *serviços públicos gerais* correspondem apenas a 3,06% do produto interno e representam 7,98% dos gastos totais.

Por outro lado, os Estados Unidos registraram continuamente altas movimentações com *defesa* desde a *Segunda Guerra Mundial*, quando chegaram a comprometer 19,02% do PIB. Nas décadas seguintes, continuaram representativas, respondendo, nos anos 60, por 28,29% de toda renda movimentada. Desde então, este montante vem caindo e, na atualidade, consome 4,88% do PIB e representa 9,75% das despesas realizadas. Juntamente com os gastos com *segurança pública*, que vieram crescendo nos últimos 60 anos e são hoje 2,02% do produto interno e 5,30% do total alocado, ambas as despesas totalizam 15,0% do total, equiparando-se ao que é destinado à *educação*, o que levou à caracterização do padrão de materialidade do *Estado Norte-Americano* como de *'warfare'* e de *'welfare'*<sup>113</sup>. Já o *Estado Britânico* registrou forte comprometimento com despesas de *defesa* até a *Segunda Guerra*, em que elas chegaram a 30,83% do PIB. A partir daí, elas apresentaram trajetória descendente e correspondem atualmente a 2,88% do PIB, consumindo 7,24% das despesas. Todavia, o montante destinado à *segurança pública* se encontra no mesmo patamar do norte-americano (2,02% do PIB).

A alta movimentação de renda para defesa nos EUA foi acompanhada por alocações na mesma proporção em *proteção social*. Na década de 70, em que se processou a redução das

*despesas militares*, caindo de 9,91% para 6,68% do PIB, elas se elevaram substantivamente de 4,37% para 7,37%, tornando-se, a partir de então, a se situar em patamar superior àquelas. No decênio em curso, a movimentação visando enfrentar os efeitos da exclusão social nos Estados Unidos consome 10,09% do produto gerado e representam 26,30% das despesas governamentais. Em conjunto com a renda suplementada em benefício de *saúde* (7,55% do PIB) e *educação* (5,76%), o montante de natureza 'social' totaliza 23,40% do PIB. Apesar do desempenho positivo, o *Estado Britânico* supera o *Norte-Americano* nessas alocações. De seu Produto Interno, 26,09% se destinam a tais finalidades, considerando-se o somatório de *saúde* (7,89% do PIB), *educação* (5,63%) e *proteção social* (12,57%), na qual, na verdade, destaca-se o Reino Unido.

A materialidade do *Estado Britânico* difere ainda pela suplementação de renda para fins econômicos. Na década de 60, estes subsídios chegaram a corresponder a 7,62% da renda movimentada e quase 1/5 das despesas realizadas (19,22%). Na sequência, decaíram, estando hoje em 2,55% do PIB e 5,74% das despesas totais. Para o *Estado Norte-Americano*, eles só foram relevantes durante a *Grande Depressão* (2,84% do PIB) e a *Segunda Guerra* (3,10%), representando, hoje, apenas 0,74%.

A análise da materialidade do Estado sobre a ótica das *funções orçamentárias* presta-se à caracterização geral das teleologias e capacidades estatais instituídas por meio das quais as rendas de trabalho e capital foram suplementadas e, correspondentemente, de suas necessidades materiais históricas. Por sua vez, a demarcação das *funcionalidades capitalistas* em torno das quais a movimentação da renda a partir do estado ocorre qualifica seu significado para acumulação de capital. Esta análise, conforme discutido em seção anterior e de acordo com o detalhamento realizado (*Quadro 3.1*), reagrupa as movimentações por função, buscando, efetivamente, demonstrar o esforço necessário para a manutenção das condições de convivência política (*serviços típicos de estado-STE*), a proporção das *suplementações* em benefício de *trabalho* (SW) e *capital* (SP), assim como os custos econômico-sociais para se processar historicamente a reprodução do capital incorrendo em *despesas defensivas* (DD) de forma geral e *despesas defensivas financeiras* (DDF), que, na prática, representam esterilização de parcela da renda redirecionada por parte do Estado.

Nesta perspectiva, os dados consolidados mostram que a maior parte da renda apropriada em ambos os Estados foi redistribuída para *suplementação do trabalho*, fundamentalmente com finalidades de promoção de *saúde, educação, cultura e aposentadorias*. Assim, nos EUA e Reino Unido, a acumulação de capital demanda o redirecionamento por parte do estado da

renda gerada equivalente, respectivamente, a 21,75% e 20,52% do PIB, para que os trabalhadores possam vender sua força de trabalho no mercado. Este montante absorve na década atual mais da metade das disponibilidades estatais, tendo sido responsável, em pouco mais de meio século, pela mudança do padrão de materialidade do estado, quando representava menos de 25% do total. Por sua vez, a parcela suplementar necessária à criação de condições diretas para a reprodução do capital, que engloba *pesquisa e desenvolvimento, urbanização, subsídios*, dentre outras funções econômicas, corresponde, no *Estado Britânico*, a 2,71% do PIB e, no *Norte-Americano*, a 2,76%. Na verdade, ela decresceu ao longo das décadas, evidenciando que as relações emanadas como Estado relegaram ao segundo plano o subsídio direto como forma central de apoio ao capital nos dois países.

As *despesas defensivas*, além dos *gastos militares e segurança pública*, abrangem os dispêndios com os efeitos da *exclusão social* capitalista. Juntamente com as *despesas defensivas financeiras*, que contabilizam os custos com a manutenção da estabilidade fiscal, financeira e monetária para o funcionamento do modo-de-produção capitalista, denotam o esforço que a 'sociedade civil' se vê obrigada a fazer para viver historicamente sob o regime de acumulação. Elas foram expressamente elevadas nos períodos da Primeira e Segunda Guerra Mundial, quando representaram, no Reino Unido, pela ordem, 22,43% e 35,78% do PIB, e, nos EUA, 5,74% e 21,08%. Contudo, considerando ambos os tipos, o *Estado Britânico* consumiu, entre os anos 60 e 80 inclusive, em média, cerca de 20,0% do produto gerado com *despesas defensivas*, o que significou para a sociedade britânica, aproximadamente a cada 5 anos, contabilizar o desperdício produtivo equivalente a um ano de contributividade, que, dito de outra forma, significa 'esterelizar', a cada década quase um PIB inteiro. Paradoxalmente, no caso norte-americano, embora os gastos militares tenham sido, de forma geral, superiores desde o pós-guerra, e o ritmo de implantação dos benefícios funcionais de *proteção social* tenha sido moderado desde os anos 60, o custo econômico-social para enfrentamento das contradições do desenvolvimento capitalista foi sensivelmente menor nos últimos anos. Desde a década de 50 até a de 80, o total das *despesas defensivas* nos EUA foram pouco superiores a 15,0% do produto interno. A partir daí, reduziram-se, sobretudo, em virtude da moderação nas despesas militares, para cerca de 13,0% do PIB.

Em relação às *despesas defensivas financeiras*, é necessário ressaltar que a abordagem orçamentária é insuficiente para capturar sua real extensão. Elas se processam por meios diversos, tais como tratamento tributário diferenciado, subsídio a financiamentos à iniciativa privada, utilização de reservas para equalização do câmbio, etc, para o que os registros

públicos são precários, o que torna a presente análise visivelmente subestimada. Recentemente durante a *Crise do Subprime*, por exemplo, o endividamento do *Estado Norte-Americano* elevou-se do comprometimento de 87,82% do PIB em 2008 para 104,47% em 2009, devendo chegar a 121,69%. Ora, este aumento fundamental refere-se à obtenção de disponibilidades adicionais por parte do estado, que foram destinadas ao saneamento de diversas empresas e ativos financeiros como condição para preservação do nível de atividade econômica no período, que, entretanto, não transita pelo 'conta corrente' da contabilidade pública. A diferença entre ambas as posições de endividamento representou, no primeiro período da crise, a movimentação de valores defensivos equivalentes a 16,65% do PIB e, nos quatro anos seguintes, mais 17,22%. Desse modo, podemos acrescentar às *despesas defensivas* contabilizadas orçamentariamente na década passada e na atual, linearmente, em média, cerca de 2,5% e 2,0% ao ano de impacto do enfrentamento da crise. Isto eleva em 75,0% o peso das *DDF* no início do século XXI e quase o triplica na presente década, elevando o montante total dos *dispêndios defensivos*, igualmente pela ordem, para 14,03% e 17,47%.

### 3.9. PADRÕES DE CONTRIBUTIVIDADE NOS ESTADOS UNIDOS

Conforme analisado anteriormente, o perfil da contributividade possibilita caracterizar como as diversas frações de classe participaram do financiamento do padrão de materialidade do estado, denotando como a participação a partir do Estado na reprodutibilidade do capital foi legitimada, considerando-se tanto o perfil de incidência dos tributos assim como analisando, em linhas gerais, a evolução do endividamento. Contudo, só há dados consolidados disponíveis para os EUA. No início do século 20, a renda era apropriada pelo *Estado Norte-Americano* (Tabela 3.10 e 3.11) fundamentalmente a partir da cobrança de imposto sobre importação por parte do governo federal (*tariffs*), licenças para o exercício de negócios e profissões e sobre o consumo de produtos especiais (*excise tax*). O somatório destes tributos respondeu por 89,22% da receita total na década de 10, declinando sucessivamente sua participação até chegarem a 71,10% nos anos 30. Neste conjunto, as *Licenças* predominaram como fonte de receita até a década de 30, responsáveis por entre 34% e 43% do seu total. Os *Outros Impostos Ad Valorem*, onde se encontra a arrecadação sobre importações, representaram a segunda fonte, respondendo, em média, ao longo do decênio iniciado em 1910, por 29,70% do total e reduzindo também sua participação para 18,32% nos anos 30. Particularmente, o imposto sobre importações foi a principal origem dos recursos oriundos da esfera federal até a *Segunda Guerra Mundial*. Segundo dados do *United Census Bureau*, eles



chegaram a representar 94,9% do total das receitas federais em 1860, antes da *Guerra Civil Americana*, e caíram gradativamente, passando a 41,1% em 1900, 13,2% em 1930 e somente 0,9% em 1942. Os '*excise taxes*', incidentes sobretudo sobre whisky, açúcar e tabaco no período, desempenharam papel importante na formação das disponibilidades estatais. Respondiam por 14,35% inicialmente, mas caíram fortemente com a *Lei Seca (National Prohibition Act/Volstead Act - 1920-33)*, durante a década de 20, para 5,50% do total, recuperando-se para 8,13% no período seguinte.

De fato, a mudança da composição das disponibilidades do *Estado Norte-Americano* começou a se alterar com a edição da *16ª Emenda Constitucional*<sup>114</sup> em 1913 que possibilitou a cobrança de imposto de renda (IR). Nos anos 10, ele já respondeu por 10,38% da arrecadação tributária, que dobrou na década seguinte (23,18%), tendo passado de um montante equivalente a 0,83% do PIB para 2,80% de um período para o outro (*Tabela 3.10*). Durante os anos 30, mudança nas alíquotas<sup>115</sup> conseguiu minimizar a sua diminuição para 2,32% do produto nacional, embora, com o maior crescimento dos *impostos ad valorem* (de 7,80% para 10,09% do PIB), sua participação relativa na receita total tenha declinado. Na década de 40, porém, o imposto de renda se consolidou como principal fonte para financiamento das ações a partir do Estado, com a edição do *Revenue Act de 1942*, que elevou alíquotas, ampliou base de contribuintes, criou deduções e passou a obrigar os empregadores a recolherem quadrimestralmente o imposto. Deste modo, sua receita elevou-se para 9,70% do PIB.

A partir dos anos 50, o montante da receita originária do imposto de renda viria se manter estável até a atualidade no patamar entre 12,05% e 12,46% do produto nacional, participações que se sucederam, respectivamente, nas décadas de 80 e 90. Entretanto, apesar desta estabilidade, o montante oriundo da incidência sobre pessoa física cresceu continuamente, enquanto, *pari passu*, o de natureza corporativa decresceu. Na década de 50, a arrecadação de imposto de renda correspondeu, conforme pessoas física e jurídica, em média, a 7,50% e 4,82% do PIB, o que representou uma repartição dessa receita pela incidência, pela ordem, de 60,9% e 39,1%. Desde então até a década em curso, o IR-pessoa física (10,11% do produto) cresceu 34,8% e o IR-pessoa jurídica (2,14%) decresceu -55,6%. Com isto, a contribuição do primeiro para o total passou a 82,5% e a do segundo para 17,5%.

A evolução da arrecadação de taxas e contribuições sociais desempenhou também papel significativo nos EUA na mudança do perfil da renda apropriada a partir do Estado, desde o início do século passado. As taxas apresentaram um crescimento modesto ao longo das décadas, passando de 0,44% do PIB, em média, nos anos 10 para 1,06% na década de 50 e,

depois, crescendo mais firmemente até os anos 80, quando atingiram 3,23% do PIB. No período seguinte, recuaram sua participação, caindo para 2,68% na presente década. As *contribuições sociais*, por sua vez, surgiram efetivamente como receita representativa durante o decênio da *Grande Depressão*, em que totalizaram 0,63% do produto nacional. Movidas pela necessidade de financiamento do seguro desemprego, nos anos 50, elas já representavam 2,28%, chegando ao patamar de 8,0% a partir de 1980, com o auge na década de 90, de 9,09% do PIB.

Diante destes cenários, podemos, então, considerar que a materialidade do *Estado Norte-Americano* no que se refere à contributividade apresentou igualmente, pelo menos, três estágios. Do início do século XX até a *Segunda Guerra*, a renda apropriada baseou-se visivelmente na tributação indireta, ainda que de modo declinante ao longo deste período. Mais de 60,0% da receita originaram-se de *tributos ad valorem* nos quarenta anos iniciais dessa fase, sendo que, no decênio derradeiro- aliás, a década de 40 certamente foi fase de transição, eles ainda prevaleceram (43,85% do total) ao lado da emergente receita de imposto de renda (42,15%). O *segundo estágio* engloba as décadas de 50, 60 e 70, quando a arrecadação de imposto se estabilizou com o notório decréscimo de sua incidência sobre as empresas e as demais fontes de receita com tendência à afetação (taxas e contribuições sociais) passaram a representar não mais do que 20,0% das disponibilidades estatais totais. Neste período, a renda oriunda do IR permaneceu no patamar de 40,0%, enquanto os *tributos ad valorem* decaíram para abaixo de 30,0%. No caso do IR, a década de 70 constituiu a fase de transição em que a participação do IR-pessoa jurídica passou a ficar abaixo de 25,0% da receita total do imposto de renda. O *último estágio*, no qual nos encontramos, se caracteriza pelo aumento das fontes de natureza vinculada, que representam uma tendência contraditória na lógica do Estado Capitalista, na medida em que tendem a reconectar o financiamento com as respectivas capacidades estatais, como problematizado no *Capítulo 2*.

Desde os anos 80, o resultado do somatório das receitas referentes a taxas e contribuições sociais vem se incrementando a ponto de se equiparar ao obtido por meio do imposto de renda, ainda a principal fonte de financiamento das movimentações do *Estado Norte-Americano*. Elas totalizaram 35,02% da receita total na década de 80 e oscilaram para o patamar levemente inferior, encontrando-se na atualidade em 32,0% contra 35,95% representados pela receita de IR. Se computamos 1/3 da receita oriunda da tributação de negócios, que se refere, em média, a pagamentos por *serviços públicos* (água, gás, energia elétrica e trânsito) estimados para 2014 - o que, atualmente, corresponde a cerca de 2,8%, a

receita com características vinculatórias sobe para 36,55%, superando aquela outra fonte. Embora se destinem majoritariamente a finalidades de *proteção social* e *serviços públicos* determinados ao contrário dos demais tributos- que, pelo princípio do caixa único, podem ter destinações diversas, este estágio indica clara tendência à vinculação de receitas a fins específicos, que, por sua vez, vem sem manifestando de outros modos<sup>116</sup> em resposta aos mecanismos de seletividade do Estado Capitalista.

Ora, a análise da contributividade se complementa com a análise da evolução do endividamento, levando em conta a capacidade da tributação vinculada para financiar estritamente as capacidades estatais correspondentes, a evolução do serviço da dívida e o perfil do endividamento no período. Certamente, a problemática do endividamento, do ponto de vista econômico, envolve diversas dimensões conjunturais e aspectos do sistema financeiro e monetário, que, diante do propósito analítico em curso de exclusivamente caracterizar seu impacto sobre as disponibilidades estatais, não carecem de serem consideradas. Nosso objetivo aqui é delimitar a proporção geral em que ele eventualmente possa ter afetado negativamente, em termos históricos, as condensações materiais do Estado. Nesta perspectiva, em relação às contribuições sociais, que são tributo com vinculação formal, comparando os dados de receitas (*Tabela 3.11*) e os de despesas com *proteção social* (*Tabela 3.1*), vemos que, até a década de 50, prevaleceu o estrito equilíbrio financeiro. A partir dos anos 60, com o crescimento continuado dos benefícios, registraram-se déficits sucessivos, à exceção da década de 90, quando, em média, a arrecadação de contribuições sociais superou os dispêndios. Atualmente, as *despesas com proteção social* representam 10,09% do PIB e as contribuições correspondem a 8,83%, o que representa um déficit de 12,5% do total movimentado, posição pior do que da década anterior quando foi de 6,8%.

Em relação ao *serviço da dívida*, os pagamentos evoluíram estavelmente até a década de 70, variando entre 1,5% e 1,9% do PIB norte-americano. Nas duas décadas seguintes ele duplicou, passando a representar 3,45% e 3,77% dos respectivos produtos dos períodos. Apesar do aumento expressivo, nos anos 80, seu impacto foi compensado, justamente, pelo aumento do resultado receita tributária total de mais 2,2% do PIB e, na década seguinte, pela redução das despesas com *defesa* igualmente análogo a 2,0% do PIB. O pagamento recuou na atualidade para 2,25% do PIB.

Do mesmo modo, a dívida pública norte-americana manteve-se estável ao longo das décadas (*Tabela 3.12 a 3.14*). Da *Segunda Guerra Mundial* (94,27%) aos anos 70, seu total decresceu

para 47,56% do produto interno. Desde então, cresceu continuamente e, com a crise de 2008, conforme analisado acima, passou, na década atual, a representar 120,81% do PIB.

### 3.10. PADRÃO DE MATERIALIDADE EM ESTADOS DIVERSOS

Os dados disponíveis para 18 países da OCDE (*Tabela 3.15*) mostram que a movimentação da renda a partir do Estado na maioria deles encontra-se localizada no quadrante de *compartilhamento da reprodução da acumulação de capital* ( $G > 50,0\%$  do PIB). Somente 7 (sete) estados (Alemanha, Espanha, Islândia, Japão, Luxemburgo, Noruega e Polônia) apresentam movimentação imediatamente abaixo. Dos estados no terceiro quadrante, metade deles (Áustria, Dinamarca, Finlândia, França, Hungria e Itália) já se situava nessa condição nos anos noventa. De fato, naquele período, a maioria dos estados perseguiu ajustes fiscais, o que culminou, na década seguinte, com redução da apropriação de renda por parte desses estados. Assim, ao longo do primeiro decênio do século XXI, apenas 3(três) estados (Islândia, Luxemburgo e Portugal) registraram crescimento perante o período anterior. Por sua vez, na década em curso, verifica-se uma recuperação das disponibilidades dos estados relativamente aos anos iniciais desta série em cerca de 1/3 deles. Dinamarca (58,27% do PIB), Espanha (46,43%), França (56,23%), Irlanda (56,25%), Islândia (49,47%), Luxemburgo (43,18%), Países Baixos (50,70%) e Portugal (50,41%) elevaram a parcela de renda movimentada em relação aos anos 90. Os demais estão superiores à posição da década passada, à exceção de Suécia e Alemanha, esta última registrando redução desde 1990.

O conjunto dos países da OCDE apresenta uma movimentação destinada à *defesa*, na sua maioria, entre 1,0% a 2,0% do PIB. Na década atual, a Grécia responde pela maior alocação militar (2,38%), seguida por França (1,94%) e Portugal (1,68%). Islândia registra a menor (0,04%), acompanhada por Irlanda (0,43%). Desde os anos 90, esta movimentação vem se reduzindo na maioria dos países, excetuando a própria Islândia, Hungria, Japão, Itália, Polônia e Portugal.

Desde a década de 90, verificou-se um comportamento uniforme de crescimento entre os estados em relação às movimentações destinadas à *proteção social* e *saúde*. A primeira registrou aumento em 11(onze) países. Quanto à segunda, à exceção de Áustria, Hungria e Islândia, os demais países realizam atualmente despesas superiores àquele período. Por sua vez, as movimentações em relação à *saúde* são as maiores funções em 10 (dez) estados. Em 7 (sete), a principal reside em *serviços públicos gerais* e em uma, *educação*.

A partir de base de dados do *Fundo Monetário Internacional - FMI*, podemos verificar o estágio do padrão de materialidade do estado para uma quantidade expressiva de países. Dados compilados com quantidade variada de países desde a década de 80 até o presente (*Tabela 3.21*) mostram que a proporção de nações situadas no segundo quadrante ( $G \geq 25,0\%$  e  $G < 50,0\%$  do PIB) predomina na atualidade (66,67% do total dos observados), enquanto somente 7,90% deles encontram-se no terceiro ( $G \geq 50,0\%$  e  $G < 75,0\%$  do PIB). Esta situação, certamente, se deve aos efeitos das políticas de ajustes iniciadas ao final dos anos 80, que tem no *Consenso de Washington de 1989* sua síntese doutrinária. Naquele período, 18,47% dos estados ocupavam o quadrante mais alto. Desde então, a maioria reduziu suas movimentações até o início do século XXI, retornando ao primeiro quadrante ( $G < 25,0\%$  do PIB), ou caindo para o segundo, no caso dos países melhor posicionados.

A análise desses dados segundo o nível de renda dos países (*Tabela 3.22*) mostra as nuances da evolução mais recente do padrão de materialidade do estado. De fato, levando-se em conta o nível de renda que correlatamente define a maior ou menor capacidade de movimentação de renda por parte do Estado, temos que as nações de mais 'baixa renda' trilharam trajetória positiva de saída do primeiro quadrante no período, chegando, no decênio atual, a registrar, em média, movimentação superior a 25,0% do PIB. De modo semelhante, os países nas duas faixas de renda subsequentes elevaram as disponibilidades estatais. Por outro lado, os estados de 'alta renda da OCDE', com maior média de despesas governamentais, recuaram, no conjunto, ligeiramente suas posições de 44,97% nos anos 80 para 43,44% na segunda década do século XXI. Este foi também o comportamento dos países de 'alta renda-não OCDE', cujas despesas governamentais caíram do limite da segunda metade do quadrante (37,83% ) no início do período analisado para 32,82% do produto interno.

Combinando esses dados com os analisados para EUA e Reino Unido, assim como dados para o Brasil, obtemos um quadro síntese para as 10 (dez) maiores economias (*Tabela 3.23*). Somente o *Estado Francês* se situa expressamente no quadrante de compartilhamento de reprodução do capital, movimentando 55,60% do PIB. Próximo desta posição encontra-se Itália (49,81%), que enfrenta, na atualidade, conjuntura de ajuste macroeconômico. Logo a seguir se localizam Alemanha e Reino Unido, que, nas décadas anteriores, enfrentaram ajustes e, no primeiro caso, reduziu sua movimentação, a se confirmar, tendo, porém, ocupado posição superior (48,57%), e, no segundo, mesmo nas circunstâncias, apresenta tendência ascendente. Já Japão (40,31%), EUA (38,40%) e Brasil estão em transição para segunda

metade do segundo quadrante. O *Estado Chinês*, por sua vez, com suas peculiaridades, registra uma movimentação direta a partir do Estado (23,98%) caracteristicamente de fundação do estado capitalista.

Em relação ao padrão da materialidade segundo as funcionalidades de acumulação do capital, observando-se os dados consolidados para a década atual (*Tabela 3.16 a 3.20*), a *suplementação de renda para o trabalho* é a principal em todos os estados da OCDE, que alocam, em média, mais de 28% de seu PIB. Representam mais de 30% na França (33,3%), Finlândia (32,2%) e Suécia (30,9%). Ela é menor na Irlanda (22,6%) e no Japão (23,9%). Na Irlanda, destaca-se a suplementação de renda ao capital, onde ela atinge 16,5% do PIB. Este, porém, é um comportamento atípico, pois, na maioria dos países esta movimentação oscila entre 4,0% e 7,0%, excetuando-se a Grécia que redireciona somente 3,7% para esta funcionalidade.

As despesas defensivas totais variam entre 11,5% e 13,8% do produto interno. Encontram-se acima desta faixa na Dinamarca (17,4%), França (15,3%), Grécia, (14,9%) e Irlanda (15,2%). Abaixo dela, estão Suécia (10,9%) e Polônia (10,2%).

O padrão da contributividade na materialidade (*Tabelas 3.24 a 3.27*) dos estados analisados apresenta maiores variações do que no caso das funcionalidades, destacando-se individualmente diversos deles pelas combinações distintas de incidência de tributos que praticam. Conforme os dados correntes, na Alemanha, prevalecem as contribuições sociais (40,1% do total), que representam vinculações com funções. Na Dinamarca, elas constituem fonte ínfima (2,2%), destacando-se o imposto de renda (56,1%), cuja incidência é direta. Do mesmo modo, Irlanda (18,08%) e Islândia (11,2%) conferem pouca ênfase às contribuições, concentrando-se no imposto de renda, que respondem, respectivamente, por 38,04% e 45,2% do total de sua arrecadação. Na Hungria, a principal fonte de tributação reside nos tributos indiretos do consumo e produção (45,7%). Já na França, Países Baixos e Japão, a contributividade se distribui entre contribuições sociais, em primeiro lugar, e tributos indiretos, a seguir.

### **3.11. PADRÃO DE REPRODUTIBILIDADE NOS ESTADOS UNIDOS E REINO UNIDO**

Diante das considerações acima, podemos consolidar a periodização da evolução do padrão de materialidade dos *Estados Norte-Americano e Britânico* em 3 (três) *estágios* a partir da extensão da movimentação geral de renda por parte do Estado para a reprodutibilidade da

acumulação de capital e do perfil das despesas governamentais segundo funcionalidades capitalistas verificado neste pouco mais de um século. A participação na reprodutibilidade possibilita delimitar evolução da acumulação capitalista conforme a capacidade histórica do processo de valorização do capital a partir estritamente do mercado de produzir, de forma autônoma, a distribuição adequada de excedente para sua reprodução segundo sua própria racionalidade. Já o perfil das despesas de acordo com suas finalidades capitalistas permite avaliar o custo social histórico para se produzir segundo a racionalidade do capital. Ele esclarece a natureza capitalista da condensação material produzida a partir da identificação do significado das despesas para a acumulação de capital, evidenciando a extensão de capacidades estatais mobilizadas para enfrentamento de suas necessidades e contradições.

De acordo com os dados consolidados para o *Estado Norte-Americano*, vemos, então, que o *primeiro estágio* para o período analisado se iniciou, certamente, durante o século XIX, e prosseguiu no começo do século XX (*despesas governamentais* em 1900 = 7,20% do PIB e em 1910 = 11,88%), esgotando-se ao final dos anos 20 (1920 = 11,18%). A renda média movimentada a partir do Estado se manteve estritamente na primeira metade do quadrante de autoreprodutibilidade, com visível alocação de recursos em *defesa, segurança e serviços típicos de estado*. O *segundo estágio* foi inaugurado na década pela *Grande Depressão* (1930 = 17,68%), quando as necessidades para enfrentamento de seus efeitos impulsionaram as movimentações a favor de suplementações de renda em *assuntos econômicos, educação e proteção social*, levando ao ingresso na segunda fase do primeiro quadrante. De fato, embora, nos anos seguintes, os montantes verificados se situassem, em termos brutos, no segundo quadrante, isto se deveu à prevalência de um quadro continuado de guerras, que englobou a *Segunda Guerra, Guerras da Coreia* e do *Vietnã*. A posição líquida da movimentação mostra que, considerando-se arbitrariamente apenas um montante médio destinado à *defesa* fora de situação expressa de guerra (por exemplo, metade da média alocada em cada década), os gastos governamentais ficaram, efetivamente, dentro dos limites da segunda fase do primeiro quadrante até o final dos anos 60. Somente a partir dos anos 70 (1970 = 32,15%), o *Estado Norte-Americano* entrou expressamente no segundo quadrante de movimentação estatal de recursos em relação ao total da renda nacional circulante, configurando o *terceiro* padrão de materialidade, tendo, com isto, a acumulação de capital se mantido, por mais de um século, na situação de *autoreprodutibilidade*. Nas décadas deste estágio evolutivo, ainda que, do mesmo modo, descontando os gastos medianos com defesa, constatamos que, ao contrário das décadas anteriores, a movimentação estatal efetivamente se situou na primeira metade do

segundo quadrante. Nas décadas seguintes até o presente, prescindindo dessa solução interpretativa mesmo continuando a enfrentar guerras significativas como *Guerra do Iraque*, *Afeganistão* e *Contra o Terrorismo*, a reprodução da acumulação de capital nos Estados Unidos passou a envolver o redirecionamento e a redistribuição líquida, média, de mais de 30,0% do PIB.

Nesta perspectiva, podemos sintetizar que o *Estado Norte-Americano* (*Quadro 3.2*) permaneceu na fase inicial de *reprodutibilidade primária* até os anos 20 (1900-1920). Com as necessidades impostas pela *Grande Depressão*, e alavancado pelo crescimento continuado das despesas nas décadas seguintes, ingressou na segunda fase da *reprodutibilidade primária*, descontadas as despesas continuadas com guerras, na qual permaneceu até o fim da *Guerra do Vietnã* (1930-1960). Ou, em outros termos, a *reprodutibilidade primária* foi visivelmente 'suplementada' por uma intervenção bélica contínua durante cerca de 30 anos. Desde então, adentrou sustentadamente a *reprodutibilidade básica*, onde se mantém até o presente (1970-2010). Na década atual, encontra-se na segunda fase deste quadrante, sugerindo perspectiva de mudança de estágio nos próximos anos.

No caso do Reino Unido, a periodização aponta também *três estágios* nestes mais de cem anos, porém envolvendo posição cronológica diferenciada e localização distinta nos quadrantes de renda (*Quadro 3.3*). A primeira (*despesas governamentais* em 1900 = 16,14% do PIB) e segunda décadas (1910 = 31,64%) do século XX vão compor o *primeiro estágio* de materialidade do *Estado Britânico*, que, então, se situou na fase inicial do quadrante de autoreprodutibilidade, não obstante os anos 10 registrarem alta movimentação estatal de renda, no caso, devido à *Primeira Guerra Mundial* (*Defesa* = 1910 = 20,47%). Na década de 20, tal patamar de movimentação se manteve (30,51%), independentemente da redução das despesas militares aos níveis anteriores (4,19%), cujo esforço alocativo migrou para *proteção social*. Os britânicos passaram ao *segundo estágio*, ingressando diretamente na primeira parte do segundo quadrante sem transitar pela segunda metade do anterior. Durante a década da *Segunda Guerra Mundial*, verificar-se-ia, novamente um momento de exceção, quando as despesas governamentais atingiram, em termos brutos, o terceiro quadrante (53,56%), impulsionadas pelos gastos militares do período (30,83%). Esta situação iria permanecer até o final dos anos 50 (36,26%) do século XX. A partir daí, os britânicos ultrapassaram a metade do segundo quadrante, em um cenário de despesas declinantes das despesas com defesa, em virtude da participação mais modesta na *Guerra do Vietnã* assim como nas *Guerras do Iraque* e *Afeganistão*- ao contrário dos norte-americanos, dando início ao *terceiro estágio*. O



incremento da movimentação estatal neste estágio foi contínuo até os anos 80, indicando, com a taxa média decenal de crescimento de 9% no período, a perspectiva de ingresso no terceiro quadrante de '*reprodutibilidade compartilhada*' (mais de 50% do PIB)- e, assim, mudança do padrão de materialidade. Contudo, o ritmo de crescimento das despesas governamentais sofreu forte desaceleração a partir do *Governo da Primeira Ministra Margareth Thatcher* (1979-1990) como solução para o enfrentamento da crise econômica dos anos 80, o que resultou na permanência na segunda metade do segundo quadrante.

Sinteticamente, portanto, o *Estado Britânico* se situou no quadrante de *reprodutibilidade primária* até os anos 10 (1900-1910). Com a manutenção das despesas governamentais da guerra de então, mudou, nos anos 20, para a *reprodutibilidade básica* que se manteria na sequência. A *Segunda Guerra* conduziu situacionalmente o *Estado Britânico* para o terceiro quadrante, diante do patamar superior do esforço alocativo realizado, que, ao final, não recuaria proporcionalmente. Isto se constituiria igualmente em um impulso para a segunda fase de *reprodutibilidade básica* que veio a se consolidar a partir da década de 60. Os ajustes macroeconômicos orientados pelas políticas neoliberais dos anos 80 interromperam este posicionamento, fazendo-o retornar, na década de 90, ao limite da fase inicial do quadrante. Na década seguinte, o cenário de participação melhorou e voltou o reposicionamento, na atualidade, na segunda fase do segundo quadrante, em patamar superior ao dos anos 70.

Ambos os diagnósticos de EUA e Reino Unido indicam que o crescimento das despesas governamentais ocorrido durante estes mais de cem anos, mais do que um incremento linearmente proporcional ao desenvolvimento capitalista, prestou-se a consolidar a movimentação por parte destes Estados Capitalistas de parcela do excedente para a *reprodutibilidade* da acumulação de capital. Na atualidade, de cada 10 (dez) libras que circulam entre os britânicos nos respectivos *circuitos capital-dinheiro* para valorização, cerca de 4,4 libras precisam ser redirecionadas e redistribuídas para suplementações diversas, a fim de se viabilizar a reprodução do capital. De modo equivalente, no início do século XX, era necessário menos de duas unidades monetárias (1,6 libras). Nos EUA, tal proporção elevou-se de forma mais contundente. Nos anos iniciais do século XX, a reprodutibilidade da acumulação demandava o redirecionamento e redistribuição por parte do estado de apenas 70 (setenta) centavos para cada 10 (dez) dólares de renda gerada. Atualmente, é preciso que o *Estado Norte-americano* movimente diretamente US\$ 3,8 para garantir a acumulação capitalista.

Para qualificarmos o perfil das despesas governamentais identificado historicamente, foi realizada uma classificação da relevância das funcionalidades capitalistas apuradas (*Quadro 3.4*). De modo geral, as faixas foram estabelecidas considerando-se a extensão da trajetória verificada ao longo do período analisado. Foram atribuídas notas crescentes entre 1(um) e 3 (três), 1(um) a 4 (quatro) e 1(um) a 5 (cinco), a fim de se caracterizar do *menor* ao *maior* risco ou uma situação de *crise*, ou ainda da *menor* a *maior* importância da natureza das alocações consideradas para a acumulação. A análise da composição das despesas governamentais segundo sua natureza capitalista irá, então, oferecer uma interpretação da proporção do esforço alocativo realizado em cada período, independentemente de seu ritmo de crescimento. No caso das *Despesas Defensivas – DD*, considerou-se *baixo o risco* para a reprodutibilidade da acumulação de capital, quando menos de 10,0%, em média, dos gastos governamentais se destinam a esta funcionalidade. Despesas desta natureza maiores do que 30,0% do total alocado permitem caracterizar estado de crise. As faixas de risco das *Despesas Defensivas Financeiras – DDF* foram definidas, levando-se em conta seu impacto ao longo do tempo. Comprometimentos inferiores, em média, a 5,0% do total despendido a partir do estado, são considerados *administrados*, enquanto superiores a 10,0% indicam situação de *crise*. As médias históricas de *Serviços Típicos do Estado – STE* e *Defesa Militar – ML* serviram como referência para a delimitação dos patamares de *baixo custo* (<2,0%) e *defesa básica* (<3,0%), assim como as verificadas historicamente para *Suplementação do Trabalho – SW* e *Suplementação do Capital – SP* prestaram-se para o estabelecimento dos respectivos níveis mínimos (< 20,0% e <10,0%) e as faixas sucessivas. Particularmente, os dispêndios militares foram analisados individualizadamente, devido suas consequências específicas para a acumulação, embora apresentem originalmente natureza defensiva.

Deste modo, um estado capitalista idealizado do ponto de vista do baixo risco de seu envolvimento na reprodutibilidade da acumulação e de maximização de seu apoio tanto à reprodução do trabalho quanto do capitalista pode ser caracterizado nos limites inferiores das faixas de *despesas defensivas*, *serviços típicos de estado* e *defesa militar* e nos limites superiores de *suplementação do trabalho* e *do capital*, comprometendo cerca de 90,0% das despesas governamentais nestes patamares ( $DD = 10,0\% + DDF = 5,0\% + STE = 2,0\% + ML = 3,0 + SW = 50,0\% + SP = 20,0\%$ ). Ao contrário, um estado capitalista idealizadamente envolvido em situação de *crise*, marcadamente *bélico*, envolvendo um estado de *alto custo* e *desenvolvimento social primário* e *mínimo subsídio ao capital*, deverá apresentar uma

alocação de mais de 90,0% de outra composição (DD = 40,0% + DDF = 10,0% + STE = 10,0% + ML = 10,0% + SW = 20,0% + SP = 10,0%).

O perfil das despesas governamentais analisadas foi qualificado para quatro décadas específicas, que marcam as principais alterações dos estágios delimitados (1900, 1950, 1980 e 2010). No início do século, o papel desempenhado pelo *Estado Norte-Americano* (*Quadro 3.5*) na *reproduzibilidade* da acumulação de capital encontrava-se em condição de *alto risco* praticamente em todas suas funcionalidades, com destaque para o *alto custo* da burocracia pública (STE=3), ao mesmo tempo em que gozava de uma importante orientação para a suplementação da renda do trabalho (SW=3). Neste período, as *despesas militares*, que se mostrariam relevantes na sequência, representavam, porém, baixo risco. Na metade do século XX, o perfil das despesas mudou para um Estado organizado em condição de '*reproduzibilidade primária*' (1º quadrante/2ª fase), funcionando com uma burocracia de *baixo custo* (STE=1), de modo '*militarizado*' (ML=2), enfrentando '*alto risco*' na condução da reproduzibilidade (DD=3) assim como na gestão financeira (DDF=2), ao mesmo tempo em que se mostrava orientado pela '*priorização do desenvolvimento social*' (SW=3) e '*subsídio mínimo ao capital*' (SP=1). Nos anos 80, a reproduzibilidade entrou em *crise* do ponto de vista financeiro (DDF=3) e o custo da manutenção da administração pública se elevou (STE=2), tendo a posição do estado, por sua vez, recuado para '*militarizado*' (ML=2). Na atualidade, o alto risco de reproduzibilidade se mantém (DD=3), mas a situação financeira saiu da condição de crise (DDF=2). Além disto, o *Estado Norte-americano* passou a implementar um desenvolvimento social extensivo (SW=3) e reduziu o subsídio ao capital ao mínimo (SP=1), mantendo as demais natureza de despesas estáveis.

Do mesmo modo que os Estados Unidos da América, o Reino Unido (*Quadro 3.6*) enfrentou também no início do século XX, um padrão de materialidade marcado pelo risco na reproduzibilidade (DD=3) agravado pela situação de crise financeira (DDF=3). Entretanto, diferentemente, apresentava-se enquanto um estado '*bélico*' (ML=3) e de *baixo custo* em termos da prestação de serviços públicos (STE=1). Nos anos 50, o *Estado Britânico* manteve sua natureza *bélica* e a situação financeira crítica. Ademais, o custo dos serviços públicos subiu de patamar (STE=2), bem como a *suplementação da renda do trabalho* atingiu um comprometimento mínimo das disponibilidades (SW=2) enquanto o *subsídio ao capital* recuou (SP=2). Neste período, as *despesas defensivas* aumentaram sua importância, denotando *crise* da reproduzibilidade da acumulação (DD=4). Na década de oitenta, o estado continuou *bélico*, em *crise* em sua reproduzibilidade, tendo, porém, saído da crise financeira

(DDF=2). Por outro lado, o *desenvolvimento social* tornou-se *extensivo* (SW=3) e o *subsídio ao capital, mínimo* (SP=1). Na última década, o *Estado Britânico* registra o recuo para posição *militarizada* (ML=2) e retorna à condição de reprodutibilidade de *alto risco* (DD=3). Destaca-se a priorização do desenvolvimento social que passou a prevalecer (SW=4).

### QUADRO 3.2.

EVOLUÇÃO DA REPRODUTIBILIDADE DA ACUMULAÇÃO DE CAPITAL A PARTIR DAS MOVIMENTAÇÕES DE RENDA DO ESTADO SEGUNDO SUA PARTICIPAÇÃO RELATIVA NO TOTAL DO PIB  
ESTADOS UNIDOS  
DÉCADAS 1900 A 2010

		(%)											
QUADRANTE	FASES	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
4. Reprodutibilidade Dependente	2° 1°												
3. Reprodutibilidade Compartilhada	2° 1°												
2. Reprodutibilidade Básica	2° 1°					32,15	26,36	28,97	32,15	35,36	35,18	35,87	38,38
1. Reprodutibilidade Primária	2° 1°	7,20	11,88	11,18	17,68								
ESTÁGIOS EVOLUTIVOS		PRIMEIRO			SEGUNDO				TERCEIRO				

FONTE: Nossa elaboração

### QUADRO 3.3

EVOLUÇÃO DA REPRODUTIBILIDADE DA ACUMULAÇÃO DE CAPITAL A PARTIR DAS MOVIMENTAÇÕES DE RENDA DO ESTADO SEGUNDO SUA PARTICIPAÇÃO RELATIVA NO TOTAL DO PIB  
REINO UNIDO  
DÉCADAS 1900 A 2010

		(%)											
QUADRANTE	FASES	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
4. Reprodutibilidade Dependente	2° 1°												
3. Reprodutibilidade Compartilhada	2° 1°					53,56							
2. Reprodutibilidade Básica	2° 1°		31,64	30,51	29,95		36,26	39,64	43,39	41,26		37,65	38,54 44,34
1. Reprodutibilidade Primária	2° 1°	16,14											
ESTÁGIOS EVOLUTIVOS		PRIMEIRO		SEGUNDO				TERCEIRO					

FONTE: Nossa elaboração

**QUADRO 3.4**  
**CLASSIFICAÇÃO DE RISCO DAS FUNCIONALIDADES DO ESTADO**  
**CAPITALISTA SEGUNDO SUA PARTICIPAÇÃO DNO TOTAL DAS DESPESAS**  
**GOVERNAMENTAIS**

<b>POSIÇÃO</b>	<b>FUNCIONALIDADES</b>	<b>FAIXA</b>
	<b>DD - DESPESA DEFENSIVA</b>	
1	Baixo Risco de Reprodutibilidade	<10,0%
2	Médio Risco de Reprodutibilidade	≥10,0% e <20,0%
3	Alto Risco de Reprodutibilidade	≥20,0% e <40,0%
4	Em Crise	≥40,0%
	<b>DDF - DESPESA DEFENSIVA FINANCEIRA</b>	
1	Risco Financeiro Administrado	<5,0%
2	Alto Risco Financeiro	≥5,0% e <10,0%
3	Em Crise	>=10,0%
	<b>SW - SUPLEMENTAÇÃO DO TRABALHO</b>	
1	Desenvolvimento Social Primário	<20,0%
2	Desenvolvimento Social Mínimo	≥20,0% e <30,0%
3	Desenvolvimento Social Extensivo	≥30,0% e <40,0%
4	Desenvolvimento Social Prioritário	≥40,0% e <50,0%
5	Intensificação do Desenvolvimento Social	≥50,0%
	<b>SP - SUPLEMENTAÇÃO DO CAPITAL</b>	
1	Subsídio ao Capital Mínimo	<10,0%
2	Subsídio ao Capital Extensivo	≥10,0% e <20,0%
3	Intensificação do Subsídio Capital	≥20,0%
	<b>STE - SERVIÇOS TÍPICOS DO ESTADO (1)</b>	
1	Baixo Custo	<2,0%
2	Médio Custo	≥2,0% e <5,0%
3	Alto Custo	≥10,0%
	<b>DEFESA MILITAR</b>	
1	Defesa Básica	<3,0%
2	Estado Militarizado	≥3,0% e <10,0%
3	Bélico	≥10,0%

Fonte: Nossa elaboração

(1) Exclui Serviço da Dívida



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo das páginas anteriores, procuramos demonstrar que os conceitos de materialidade institucional do Estado e de seletividade estrutural propostos por Poulantzas ganham nova perspectiva a partir do momento em que consideramos a movimentação de parcela do excedente gerado a partir do Estado por meio do arranjo orçamentário como variável estruturante das relações que enformam o Estado Capitalista. Ambos até então vislumbrados fundamentalmente como resultado histórico da dinâmica da luta de classes, passam a ser considerados como que ancorados no processo mesmo de valorização do capital em razão da apropriação compulsória de parte da renda de trabalho e capital, e, na sequência, de sua eventual recomposição na forma de bens de consumo coletivo e transferências de renda estatais, que a movimentação implica. O reconhecimento desta objetivação do confronto de interesses de classes contribui para avançarmos na compreensão da natureza relacional que envolve o Estado que não foram postuladas expressamente pelas abordagens poulantziana e jessopiana.

De fato, a grande contribuição de Poulantzas para a compreensão do papel do estado foi apontar a relevância de sua natureza relacional<sup>117</sup> e correlacioná-la com o conjunto de aparelhos estatais, que são analisados como produto de determinada relação de forças entre classes e frações de classe e, ao mesmo tempo, (re)produtores destas relações. Esta conjunção entre os embates da luta de classes e o aparato estatal implica para o Estado uma materialidade institucional, que representa a condensação material de uma relação de forças, mas que constitui, também, o lugar de organização estratégica do bloco hegemônico de frações de classe, que intervêm neste processo a partir desta institucionalidade. Tal concepção lançou bases para se ultrapassar as abordagens instrumentalistas do *estado imperialista operador exclusivo dos interesses capitalistas* e do *estado-espaco de possibilidades* professada pela abordagem social-democrata do Estado Capitalista, que predominaram até a década de 70 do século passado. Nesta perspectiva, as *ações governamentais* deixam de ser ações de um sujeito monolítico que ‘ocuparia’ ou ‘representaria’ o poder, ‘ações do estado’, uma vez que este não constitui um ente em si. E passam a ser tratadas como ações desenvolvidas ‘a partir do estado’, pois assumem sentidos e modos diversos forjados a partir dos embates entre grupos de interesse que se processam e emergem socialmente a partir e por meio da estrutura material que designamos como Estado.

A caracterização poulantziana da natureza relacional do estado destinou-se, essencialmente, a mostrar "como [a] política do estado em favor do bloco burguês no poder concretamente se

estabelece" (Poulantzas, 1980:147). O Estado não é um sujeito com "uma vontade racionalizante" e "uma autonomia tendencialmente absoluta" para impor o que pretender, tampouco uma coisa "dotada de uma unidade instrumental intrínseca" capaz de lhe garantir um funcionamento tal como uma máquina (Poulantzas, 1980:151). Como condensação de uma relação de forças, "cada ramo ou aparelho de Estado (...) cada um deles constitui a sede do poder, (...) a concentração-cristalização específica de tal ou qual interesse ou aliança de interesses particulares" (Poulantzas, 1980:153).

Todavia, apenas a descrição da natureza relacional do Estado como condição estruturante para a manutenção e reprodução do bloco hegemônico no poder não é suficiente para esclarecer como esta relação efetivamente se articula com o processo de acumulação. A materialidade do Estado descrita apenas como expressão de interesses de classes fragmentados e unificados em torno de um sentido hegemônico genérico de classe reduz o seu significado à evidência fenomênica da existência de uma institucionalidade preta de interesses, sem ser capaz de responder como esta realidade se articula com a reprodução da acumulação de capital. Resulta em uma interpretação elíptica da natureza relacional do Estado, vazia de significado<sup>118</sup>: *as relações a partir do Estado produziram uma materialidade e esta materialidade reproduziria o sentido e o modo destas relações.*

Com efeito, encontramos em Poulantzas, pelo menos, duas considerações gerais a respeito dos fundamentos constitutivos da relação que o Estado representa sem, porém, que elas tenham sido objeto de uma análise sistemática. Inicialmente, atribui o sentido das relações sociais que constituem o Estado à divisão social do trabalho. A "reorganização prodigiosa da divisão social do trabalho" promovida pelo modo-de-produção capitalista teria tornado o Estado Capitalista "o corolário e o produto desta divisão ao deter um papel próprio em sua constituição e sua reprodução". O Estado é analisado como um instituto específico da separação entre *trabalho intelectual* e *trabalho manual*, que "trabalha ativamente para a reprodução [da] divisão [de trabalho] no próprio seio do processo de produção e, para além disso, no conjunto da sociedade, ao mesmo tempo por aparelhos especiais que intervêm na qualificação-formação da força de trabalho (escola, família, redes diversas de formação profissional) e pelo conjunto de seus aparelhos (partidos políticos burgueses e pequeno-burgueses, sistema parlamentar, aparelhos culturais, imprensa, mídias)" (Poulantzas, 1980:67). Esta tese, porém, se, de um lado, contribui para fundamentar a "especialização-separação dos aparelhos de estado" (Poulantzas, 1980:61-63), por outro, confere, às relações a



partir do Estado, caráter funcionalista, caracterizando-as como instância exógena necessária à reprodução da ordem capitalista.

Mais adiante, ao considerar que o Estado não deve ser tratado como uma "entidade intrínseca", Poulantzas aponta que a natureza relacional do Estado deve ser analisada tal como a relação que envolve o 'capital'<sup>119</sup>. Em Marx, o capital é "uma relação social definida entre os homens, que assume, a seus olhos, a forma fantástica de uma relação entre coisas" (Marx, 2010:47). É uma relação social expressa em coisas e através de coisas. Efetivamente, "a natureza específica da economia mercantil-capitalista reside no fato de que as relações de produção entre as pessoas não são estabelecidas apenas pelas coisas, mas através de coisas" o que dá às relações de produção entre as pessoas uma forma 'materializada', 'reificada' (Rubin, 1980:43).

Contudo, apesar da referência, Poulantzas não desenvolveu esta perspectiva analítica. Na verdade, foi Jessop quem se dedicou a promover, por meio da abordagem estratégico-relacional, a "descompactação desta declaração elíptica" (Jessop, 2007:1), explorando, para tanto, a problemática da relação agente-estrutura. "Por analogia com a análise de Marx sobre o capital como uma relação social", a afirmação de Poulantzas foi efetivada tratando o Estado como uma "relação social entre sujeitos mediada pela sua relação com as capacidades do Estado" (Jessop, 2009:133). A natureza relacional do Estado passou a ser explicada a partir da movimentação de grupos de interesse cujos agentes realizam cálculos estratégicos mais ou menos eficazes perante restrições institucionais que se impõem para obter sucesso em seus interesses. Esta abordagem, porém, se afasta da problemática relacional postulada pela categoria analítica do 'capital', reduzindo a natureza relacional do estado ao problema de confronto entre interesses alojados na 'sociedade política' e 'sociedade civil', conforme discutimos no *Capítulo 2*.

Ora, a natureza relacional do capital se assenta sobre a produção e circulação de mercadorias. O trabalhador produz mercadorias, vendendo, ao capitalista, sua força de trabalho, que possui também a natureza de mercadoria, e recebe, por isto, um salário. Este salário, por sua vez, corresponde somente a uma parte do trabalho total objetivado, enquanto a parcela restante, a mais-valia, é apropriada pelo capitalista para seu consumo de mercadorias e para a continuidade da reprodução ampliada desta relação, que também se manifesta na forma de compra das mercadorias necessárias à produção. Nesta perspectiva, "a relação dos produtores com a soma total de seu próprio trabalho lhes é apresentada não como uma relação social existente entre eles, mas entre os produtos de seu trabalho" (Marx, 2010:47). A relação de

produção se apresenta, então, como compra e venda de mercadorias, que se condensa na materialidade do mercado de oferta e demanda das mercadorias em geral, do salário como critério remuneratório, da propriedade enquanto instituição organizadora da produção, ao contrário da *Economia Clássica* que reifica o processo de produção entre famílias que vendem fatores de produção, firmas que produzem bens e as respectivas rendas remuneratórias dos fatores (terra = renda fundiária, trabalho = salário e capital = lucro). Diante desta inversão de valores, a capacidade de trabalho do trabalhador, que é geradora da fonte de toda riqueza, o trabalho, assume para ele a "condição de que o produto deve ser não só útil, mas útil para os outros, e o caráter social de que seu trabalho em particular tem de ser igual a todos os outros tipos particulares de trabalho toma a forma de que todos os artigos fisicamente diferentes que são produtos do trabalho, têm uma qualidade comum, que pode ser vista como a de ter valor" (Marx, 2010:48).

Neste contexto, não podemos considerar as estruturas institucionais enquanto a dimensão material socialmente mediadora das relações que enformam o estado. Estas são expressão fenomênica da movimentação de bens e serviços que se processa como Estado atendendo a necessidades dos indivíduos no contexto de trabalhadores e capitalistas, que as relações de produção implicam. As 'capacidades do Estado', que historicamente se condensam em aparelhos estatais, são resultado da necessidade contínua de produção de tais bens e serviços. Assim, se na *Economia*, organizada institucionalmente a partir da esfera privada segundo a racionalidade do *mercado*, da propriedade privada e da exploração do trabalho, onde ocorrem "os processos de produção [que] extraem recursos naturais e transformam as energias liberadas em valores de uso" (Habermas, 1980:21), são produzidas as *mercadorias* que definem estritamente o sentido da relação que enforma o capital, a partir das relações que compõem o Estado, temos a produção dos *bens de consumo coletivo* definidos enquanto tal e produzidos sob a racionalidade da esfera pública. Tais bens designados pela *Economia Clássica* como bens públicos<sup>120</sup> são ações teleológicas para a reprodução social das vidas dos indivíduos, definidas segundo entendimentos intersubjetivos, que historicamente não são produtíveis sob a lógica de mercadorias, e cuja produção e distribuição, portanto, não se orientam por critérios mercantis. De fato, são estas 'coisas' que se apresentam enquanto mediadoras das relações que emergem enquanto Estado.

Quando, então, passamos a analisar a materialidade do Estado levando em conta a movimentação de parcela do excedente envolvendo a produção e distribuição de bens de consumo coletivo como condição para recomposição da renda das frações de classe

envolvidas no processo produtivo, resgatamos a perspectiva de se tratar a natureza relacional do Estado em analogia com a análise de Marx sobre o capital. O Estado se apresenta como uma relação social entre frações de classe mediada pela sua relação com a movimentação de parte do excedente gerado na forma de bens de consumo coletivos. Como procuramos demonstrar, as ações que emergem enquanto estado movimentam parte do excedente gerado, redirecionando-o e redistribuindo-o na forma de bens de consumo coletivo e transferências de renda estatais. Inicialmente, ela envolve a contribuição de parte da renda das frações de classe reificadas como agentes econômicos na forma institucional de tributo apropriado segundo princípios formalmente *comuns* de contributividade. Como contrapartida pelo montante entregue, segue, então, a perspectiva de uma consumação individual subsequente na forma de 'bens *públicos*', que irá corresponder, em termos monetários, à suplementação da renda de trabalhadores e capitalistas no curso do processo de valorização do capital, equivalente ou não à renda inicial 'paga' compulsoriamente.

Tal movimentação, por sua vez, é resultante do confronto de interesses de frações de classe, que se processa a partir e por meio dos circuitos negociais do *arranjo institucional orçamentário* ancorados em princípios de democracia representativa e regulações do Estado Democrático de Direito. Ela é legitimada ao longo de sucessivas fases de (re)circulação do excedente que mobiliza no circuito-capital dinheiro, decupando os interesses em: apropriação do excedente = *tributação*, redirecionamento e redistribuição = *orçamento*, efetivação do redirecionamento e redistribuição = *financeiro*, controle da movimentação = *controle*, gestão das disponibilidades do excedente = *monetário*, redirecionamento para atividades mercantis = *produção estatal*; de modo que, no conjunto, o redirecionamento e a redistribuição resultantes do excedente apropriado representam o sentido dos interesses do bloco hegemônico.

Esta movimentação encontra-se sujeita a uma *seletividade estrutural*, que proporciona alternativas históricas de contributividade e recomposição de renda apresentadas na esfera pública enquanto um processo de desenvolvimento econômico e social, de natureza incrementalista e condicionado pela disponibilidade recursos, articulado em torno de políticas públicas demandadoras de crescente integração. Esta seletividade se assenta sobre o *princípio da desconexão do valor de uso dos bens de consumo coletivo*, consolidado historicamente a partir da conjunção dos *princípios da não-afetação de receitas*, da *unidade* e, complementarmente, da *especialização*, que faz com que as contribuições da sociedade ocorram apartadas da definição das ações/benefícios a que elas se destinam, constituindo-se em variável central de fetichização da atuação a partir do Estado. Neste processo, de um lado,

o confronto de interesses se dissimula na atuação de vários níveis de governos e administrações públicas concorrentes na gestão de receitas e despesas, que interagem com grupos de interesse da sociedade civil em busca da consecução de suas demandas. De outro, as unidades do aparelho estado atuam de forma fragmentada, porém convergente, orientadas entre si pela concorrência para validação de recursos para suas capacidades, assim como pelos objetivos gerais de governo promovidos pelo processo orçamentário.

Este contexto transfigura, então, a relação entre trabalhadores e capitalistas em uma relação entre cidadãos que devem realizar esforços individualmente *comuns* para lograr o bem estar *público*. Parafraseando a natureza relacional que emerge enquanto 'capital', podemos descrever esta situação da seguinte forma. A parcela da renda que o cidadão entrega para movimentação a partir do estado assume para ele a 'condição de que os bens a serem gerados a partir do Estado devem atender não só quem contribuiu, mas atender também às necessidades de outros, e o fato de que o caráter social de sua contribuição em particular tem de ser igual a de todos os outros tipos particulares de contribuição toma a forma de que os diversos bens e serviços produzidos a partir do Estado, financiados por esta(s) contribuição(ões), possuem uma qualidade comum, que pode ser vista como a de terem a finalidade de resultar em benefício público'.

Ademais, a abordagem da natureza relacional do estado, tal como discutida ao longo deste trabalho, contribui não somente para elucidar seus elementos constitutivos, mas oferece também argumentos adicionais para se objetivar formulações relevantes de Poulantzas como a impertinência da separação do 'político' e do 'econômico' na análise da atuação do Estado e a disseminação do *estatismo autoritário*. Além disto, possibilita perseguir questões não postuladas expressamente na análise de Poulantzas, em razão do empirismo analítico que ela proporciona, postulando questões como a evidenciação da expansão histórica da natureza exploratória do modo-de-produção capitalista e o sentido do crescimento das despesas governamentais para a acumulação de capital.

Como discutimos detidamente, Poulantzas foi capaz de demonstrar que as dimensões do 'econômico' e do 'político' do Estado correspondem historicamente a manifestações distintas de domínios específicos de suas ações para a reprodução ampliada do capitalismo no âmbito das relações de produção, mas, por sua vez, ambos são, na essência, sempre concorrentemente constitutivos dos sentidos dessas ações. Neste sentido, procurou mostrar como, de um lado, essas dimensões caminham lado a lado, ainda que uma ou outra ocupe historicamente um lugar dominante no seio do Estado e, do outro, como, embora classificados de formas

diversas, os aparelhos do estado sempre desempenham um papel econômico pela sua repercussão material.

Na caracterização da dinâmica do arranjo institucional orçamentário realizada acima, fica patente que esses domínios são, efetivamente, faces de uma mesma moeda. De fato, a definição dos sentidos que a materialidade institucional do Estado irá assumir ocorre durante o processo parlamentar, onde os interesses se confrontam segundo regulações diversas, culminando com a validação de determinadas formas de contributividade, assim como de capacidades estatais. Nesse sentido, os procedimentos para aprovação do orçamento são de natureza obviamente 'política'. Os partidos e seus parlamentares, os grupos de interesse disputam a proteção de sua renda e riqueza dos efeitos da tributação bem como a alocação de recursos públicos em seu benefício ao longo do ciclo orçamentário. O resultado final tem força de lei, excluindo, em princípio, no curto prazo, os interesses derrotados dos resultados que a atuação de governos e administração pública irá implicar no período seguinte. Por sua vez, os resultados em questão são, naturalmente, de natureza 'econômica'. O orçamento definido corresponde à autorização para a produção de bens de consumo coletivo e transferências estatais de renda, que representam, na prática, recomposição de renda das frações de classe em seus respectivos departamentos econômicos. Assim, embora historicamente possa prevalecer mais o sentido político das decisões tomadas do que o sentido econômico das realizações empreendidas ou vice-versa, as duas dimensões são inquestionavelmente indissolúveis, quando analisamos o Estado sob esta perspectiva.

Em segundo lugar, os diversos aparelhos de estado respondem pela implementação de teleologias constitucionais variadas, que se traduzem em *capacidades do estado*, por seu turno, individualizadas em *bens de consumo coletivo* específicos. A análise realizada nos mostrou que, a despeito de ser possível se agregar tais aparelhos segundo diversas características e efeitos políticos, sociais, culturais, ambientais, repressores, ideológicos, ou ainda estritamente econômicos etc, todo o aparato do estado implica uma consequência material concreta, portanto, 'econômica'. Todos os *bens de consumo coletivos* produzidos por cada um destes aparelhos, não importa sua classificação, apresentam, por definição consequência econômica, na medida em que tais bens representam o redirecionamento e redistribuição de parte do excedente gerado ao longo do processo de valorização do capital. Nesta perspectiva, podemos dizer que as diversas classificações utilizadas para qualificar as capacidades dos aparelhos de estado são apenas caracterizações da forma fenomênica que sua dimensão material assume.

Poulantzas define *estatismo autoritário* enquanto um estágio do Estado Capitalista em que predomina "o declínio do parlamento, o fortalecimento do executivo", ressaltado o "papel político que cabe atualmente à administração do Estado", "em estreita relação com o crescente papel econômico do Estado" (Poulantzas, 1980:250-251). Com isto, ele busca caracterizar a situação observada principalmente a partir dos anos 70 em que, embora investido na forma de democracia representativa, o Estado passa a contar com "todo um dispositivo institucional preventivo diante do crescimento das lutas populares e dos perigos que ela representa para a hegemonia", que atua de modo orgânico "como dispositivo permanente e paralelo do Estado oficial" (Poulantzas, 1980:242). Segundo ele, esta materialidade do Estado significa que "a distinção relativa entre poder legislativo e poder executivo se esfuma" e "o poder de normatização e de edição de regras desloca-se para o executivo e a administração, deslocamento correlativo às transformações da natureza desta regulamentação" (Poulantzas, 1980:252).

Com efeito, conforme observamos no *Capítulo 1*, embora o foco histórico inicial do desenvolvimento do Estado Moderno tenha sido submeter as contribuições e alocações públicas ao controle da representação popular, por meio de sua vinculação a uma série de decisões à apreciação do Poder Legislativo, um arsenal de regulações no âmbito dos governos executivos e das administrações públicas adensou-se concomitantemente como condição para dimensionamento, detalhamento e execução das ações, receitas e despesas governamentais correspondentes. De modo geral, o Legislativo define o escopo das ações a serem executadas pelo Executivo. Todavia, a ação governamental não se constitui apenas de "regras que precisam ser seguidas sem restrições", mas também da alocação de recursos materiais diversos que precisam ser "avaliados do ponto de vista de sua adequação", ou seja, "a *ação administrativa* precisa ser ao mesmo tempo adequada à norma e teleológica" (Offe, 1984:221-222). Isto, porém, não é passível de 'juridização' *ex ante*<sup>121</sup>, o que acarreta para o processo de condensação material autonomia em relação às definições gerais do parlamento, conferindo, na prática, principalmente ao Governo Executivo, um protagonismo em relação à seleção de interesses em detrimento das regulações da democracia representativa.

Os circuitos negociais do arranjo orçamentário por onde se constrói a materialidade do Estado, descritos detalhadamente no *Capítulo 2*, são expressão concreta desta realidade. Ainda que regulados por legislações aprovadas, desdobram-nas em regulações infralegais, discricionárias, definidas exclusivamente no âmbito da burocracia estatal, como condição para seu funcionamento. Com isto, incorporam autoridade, sobretudo, à administração pública para

processamento dos interesses, sem estarem via-de-regra sujeitos a qualquer instituto de controle democrático, senão *a posteriori* de mecanismos formais de fiscalização, configurando, efetivamente, conforme a análise poulantziana, um "processo de fascitização" (Poulantzas, 1980:246) em potencial de funcionamento do Estado.

Neste contexto de estatismo autoritário, a análise realizada da materialidade do Estado a partir da movimentação de parte do excedente gerado confirma também a observação de Poulantzas de que "as massas se confrontam diretamente com o Estado", numa série de domínios tais como urbanismo, transportes, saúde, meio-ambiente, equipamentos coletivos, dentre diversos outros (Poulantzas, 1980:246). De fato, o processo de movimentação de recursos a partir do estado se estabeleceu em uma alta escala de especialização de capacidades estatais e de fragmentação executiva traduzida em diversos aparelhos de estado, que, com a relativa independência operacional para validarem e atenderem às necessidades postuladas, tendem a realizar o processamento dos conflitos de interesses no âmbito dos circuitos negociais de suas teleologias, ao mesmo tempo em que se alinham enquanto 'Estado' em termos de uma 'dominação ecológica', como diria Jessop. Nesta perspectiva, contribuem igualmente para afastar o embate de interesses dos processos da democracia representativa, posicionando-se simultaneamente enquanto institutos para "absorver as crises políticas sem que elas redundem em verdadeiras crises do estado" (Poulantzas, 1980:237).

Fundamentalmente, a abordagem realizada até aqui organizou evidências empíricas importantes para qualificação da evolução histórica da materialidade do estado, que tanto Poulantzas quanto Jessop não empreenderam. A análise quantitativa contribui para traduzir com maior acurácia alguns aspectos relevantes do desenvolvimento histórico do capitalismo e do Estado Capitalista. Em primeiro lugar, os dados analisados referentes às despesas governamentais dos Estados Unidos da América e do Reino Unido mostram que o desenvolvimento da materialidade do Estado Capitalista desde o século XIX representou o aprofundamento da exploração capitalista. As *despesas defensivas*, que englobam os gastos propriamente com defesa, segurança pública e proteção contra a exclusão social, entre 1900 e a década de 2010, aumentaram em ambos estados, ainda que em ritmos distintos. Como proporção do PIB, passaram, no *Estado Norte-Americano*, de 2,09% para 10,92% e, no *Britânico*, de 5,62% para 12,77%. Isto significa que, para se promover a reprodução do capital, a sociedade teve de aumentar seu esforço para garantir a viabilidade de seu modo-de-produzir, elevando crescentemente a apropriação de parcela do excedente a partir do Estado para se enfrentar as contradições do processo de acumulação do que propriamente gerar

riqueza, esforço este que, no primeiro caso, cresceu, ao longo de praticamente um século, cerca de 5 (cinco) vezes e, no outro, mais do que duplicou.

Além disto, o crescimento da suplementação de renda para o trabalho no período em questão configura igualmente, de modo indireto, indicativo do incremento da incapacidade dos processos estritamente do mercado de garantir as condições de valorização do capital e não a consecução de um 'estado do bem estar'<sup>122</sup>. Seu aumento significa que a parcela do excedente apropriada pelo trabalhador no processo produtivo na forma de salário não foi historicamente suficiente para proporcionar a sua reprodução. Efetivamente, o desenvolvimento do capitalismo pós Revolução Industrial demandou o crescente redirecionamento e redistribuição a partir do Estado de parte do excedente gerado na forma de bens de consumo coletivo e transferências estatais de renda, a fim de se garantir a manutenção e reprodução das frações da classe trabalhadora. Nos EUA, em 1900, as despesas governamentais destinadas à suplementação da renda do trabalho equivaliam a somente 2,61% do PIB. Em 2010, elas representam 21,75%. No Reino Unido, elas foram, no mesmo período, respectivamente, 2,37% e 20,52%. Por outro lado, o montante de despesas orçamentárias destinado à suplementação direta do capital apresentou tendência à redução neste ínterim. Entre as décadas de 30 e 60 do século passado, variou, nos Estados Unidos, entre 4,5 e 5,0% do PIB, caindo para 2,76% na década atual. Para os britânicos, no mesmo intervalo, a variação dessa suplementação foi de 6,0 a 8,0%, vindo a representar, na atualidade, 2,71%.

No mesmo sentido, dados disponíveis para os Estados Unidos mostram que a apropriação do excedente tendeu a se circunscrever gradativamente aos limites da renda dos trabalhadores. Ao longo das décadas, o *Estado Norte-Americano* elevou sua arrecadação a partir da tributação por imposto de renda de pessoa física. Nas primeiras décadas do século XX, este tributo respondia por cerca de 1,0% do PIB, tendo chegado a representar 5,14% durante a *Segunda Guerra Mundial*. Nas décadas seguintes, este percentual aumentaria vindo a atingir em torno de 10,0% a partir dos anos 80. Já o imposto de renda de corporações, que, em tese, atinge diretamente o excedente dos capitalistas, chegou a corresponder a 4,82% do produto interno nos anos 50, mas manteve-se declinante nos anos subsequentes até registrar 2,14% em 2010. Além disto, a manutenção da participação expressiva da tributação do consumo entre 10,0 e 8,5% entre as décadas de 40 e 70 e, a partir de então, em cerca de 7,5%, reafirma o ônus da contributividade para a renda do trabalho, na medida em que, para os capitalistas, tal tributação constitui custos passíveis de repasse.



A segunda reflexão importante a que a análise quantitativa da materialidade do Estado Capitalista nos direciona refere-se ao sentido do crescimento das despesas governamentais. A periodização realizada de acordo com os dados compilados mostra que, no início do século XX, a maioria dos estados movimentava entre 9,0 e 17,0% do PIB. Com a *Primeira Guerra Mundial* e, na sequência, a *Grande Depressão* e a *Segunda Guerra*, este montante deu saltos significativos, vindo a se estabelecer entre cerca de 20,0 e 35,0% a partir dos anos 60. Nos anos 80, as despesas governamentais passaram a representar, em média, mais de 40,0% da renda gerada. Nas décadas seguintes, esta representatividade oscilaria, mas continuaria ascendente vindo a responder, em termos médios, a mais de 45,0% do PIB, e chegando, em vários estados, a superar 50%.

Ora, tal cenário significa que, ao longo de um século, a *reproduzibilidade* do capital saiu de uma condição *primária*, em que eram necessários, essencialmente, *serviços típicos de estado* para a viabilização da reprodução ampliada do capital, para uma situação *compartilhada*, em que metade do excedente gerado ou mais precisa ser redirecionado e redistribuído a partir do estado na forma de bens de consumo coletivo e transferências estatais variados como condição de sua *reproduzibilidade*. Esta circunstância constitui evidência material concreta das contradições do modo-de-produção capitalista. Sob a lógica de concorrência caótica e predatória entre produtores individuais, de crescente concentração e centralização de renda, o capitalismo mostra-se historicamente incapaz de por si só engendrar a acumulação de lucros, demandando a movimentação de parcela do excedente sob racionalidade não mercantil.

Estimativa linear da evolução das despesas governamentais, considerando a correlação de suas taxas de crescimento com as do PIB verificada entre as décadas de 50 e a atual, indica que, nos próximos 100 anos, os Estados Capitalistas, particularmente, Estados Unidos e Reino Unido, deverão se aproximar do quadrante de *reproduzibilidade dependente*, com sua representatividade devendo chegar a cerca de 65,0%, vindo, certamente, a adentrá-lo sobretudo se computarmos as movimentações estatais de natureza estritamente monetária, que, como mostramos no *Capítulo 3*, tendem a assumir maior protagonismo desde a *Crise do Subprime*. Mais do que a qualificação deste estágio de acumulação como simplesmente *capitalismo de estado*, esta condição suscita questões sobre a natureza propriamente do modo de produzir como a presumida por Marx com a *Lei da Queda Tendencial da Taxa de Lucro*<sup>123</sup> assim como a postulada por Preobrajensky pela *acumulação socialista primitiva*<sup>124</sup>. Na primeira questão, o redirecionamento e redistribuição de parcela do excedente a partir do Estado, seja por meio de despesas governamentais ou da tributação, resultam em ações que

promovem condições favoráveis para aprimoramento e/ou barateamento do capital constante ou do capital variável, em diversos domínios setoriais como, por exemplo, por meio dos serviços públicos de pesquisa e desenvolvimento, de educação, de formação de mão-de-obra, de proteção ao desemprego e de subsídio a exportações. Na segunda, o Estado amplia sua atuação na Economia no processo de evolução em direção a um novo modo-de-produzir, criando contraditoriamente condições para que o excedente seja crescentemente apropriado pelo trabalhador. Em ambos os casos, a partir do marco analítico proposto pela análise da materialidade do Estado levando em conta a movimentação do excedente, é possível se perseguir uma agenda capaz de retoma a discussão destes pontos em novo patamar.

## BIBLIOGRAFIA

- ABBAS, S. Ali; BELHOCINE, Nazim; EL GANAINY, Asmaa, e HORTON, Mark. **A Historical Public Debt Database**. Washington DC: Fiscal Affairs Department/IMF, IMF Working Paper WP/10/245, November 2010.
- AGLIETTA, Michel. **Régulation et Crises du Capitalisme: l'expérience des États Unis**. Paris: Calmann-Lévy, 1988.
- AMSDEN, Alice H.. **A Ascensão do "Resto": os Desafios ao Ocidente de Economias com Industrialização Tardia**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- ALTHUSSER, Louis. Ideology and Ideological State Apparatus (Notes towards an Investigation). In: ALTHUSSER, Louis. **Lenin and Philosophy and Other Essays**. New York: Monthly Review Press, 1971, pp. 127-186.
- ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX: Dinheiro, Poder e as Origens de Nosso Tempo**. São Paulo: UNESP, 1996.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 15ª ed., 1997.
- BEST, George Percival. The Civil List and the Hereditary Revenues of the Crown. London: **The Fortnightly Review**, March 1901, disponível em [http://www.andywrightman.com/docs/civil\\_list\\_crown\\_1901.pdf](http://www.andywrightman.com/docs/civil_list_crown_1901.pdf).
- BOTTIN, Michel. **Histoire des Finances Publiques**. Paris: Economica, 1997.
- BOTTIN, Michel. Gestion Publique et Contrôle des finances Publiques sous la Restauration. In: BEZES, Phillippe et alli. **L'Invention de La Gestion des Finances Publiques: Élaboration et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIXe siècle (1815-1914)**. Paris: Ministère de L'Économie, de L'Industrie de L'Emploi/Ministère du Budget, des Comptes Publics e de la Réforme de L'État Comité pour L'Histoire Économique e Financière de La France-IGPDE, 2010.
- BONEFELD, Werner. Aglietta in England: Bob Jessop's contribution to the regulation approach. In: VERCELLONE, Carlo et SEBAÏ, Farida (Coord.). École de la régulation et critique de la raison économique. In: S/L: Multitudes, **Revue Politique, Artistique, Philosophique**, Septembre 1994, <http://multitudes.samizdat.net/Aglietta-in-England-Bob-Jessop-s>.
- BRENNER, Robert and GLICK, Mark. The Regulation Approach: Theory and History. In: London: **New Left Review I/188**, July-August 1991, pp. 45-119, disponível em <http://newleftreview.org/I/188/robert-brenner-mark-glick-the-regulation-approach-theory-and-history>.
- BRESIGER, Gregory. **The Revolution of 1935: The Secret History of Social Security**. Auburn: Ludwig Von Mises Institute, Essays in Political Economy, 2002.
- BRUNO, Miguel Antonio Pinho. **Crescimento Econômico, Mudanças Estruturais e Distribuição: as transformações do Regime de Acumulação no Brasil, uma análise regulacionista**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia/UFRJ, Tese de Doutorado, 2005, mimeo.

CBO, Congressional Budget Office. **Updated Estimates of the Effects of the Insurance Coverage Provisions of the Affordable Care Act.** Washington DC: Congress of The United States, April 2014.

COHEN, Wilbur J., BALL, Robert M. e MYERS, Robert J.. **Social Security Act Amendments of 1954: A Summary and Legislative History.** Washington DC: Bulletin Social Security, September 1954, <http://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v17n9/v17n9p3.pdf>.

CASTLES, Francis G.; LEIBFRIED, Stephan Leibfried; LEWIS, Jane Lewis; OBINGER Herbert and PIERSON, Christopher Pierson (Editor). **The Oxford Handbook of the Welfare State** (Oxford Handbooks in Politics & International Relations). New York: Oxford University Press, 2010, Kindle Edition.

CLARKE, Simon. **The State Debate** (ed.). London: Macmillan, 1991, disponível em <http://homepages.warwick.ac.uk/~syrbe/Publications.html>.

COLIN, Hay. Werner in Wonderland or Notes on a Marxism Beyond Pessimism and False Optimism. In: VERCELLONE, Carlo et SEBAÏ, Farida (Coord.). *École de la régulation et critique de la raison économique.* In: S/L: **Multitudes, Revue Politique, Artistique, Philosophique**, Septembre 1994, <http://www.multitudes.net/Werner-in-Wunderland-or-notes-on-a/>.

COOPER, Jeffrey A. Ghosts of 1932: The Lost History of Estate and Gift Taxation. Florida: **Tax Review**, Volume 9, Number 10, 2010.

CORAZZA, Gentil. Os Bancos Centrais e sua ambivalência público-privada. **Nova Economia**, v. 11, n. 1, jul. 2001.

DAUNTON, Martin. 1. Creating Legitimacy Administering Taxation in Britain, 1815–1914. In: CARDOSO, José e LAINS, Pedro. **Paying for the Liberal State: The Rise of Public Financing in Nineteenth-Century Europe.** Cambridge: Cambridge University Press, 2010, Kindle Edition.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. **The Three Worlds of Welfare Capitalism.** Cambridge: Polity Press, 1990.

FITZNEAL, Richard. **The Dialogue Concerning the Exchequer. circa 1180.** New Haven: Lillian Goldmann Law Library, The Avalon Project, 2008, disponível em <http://avalon.law.yale.edu/medieval/excheq.asp#b1p1>.

FLIZOT, Stéphanie. Aux Origines de La Loi du 16 Septembre 1807 créant la Cour des Comptes: Le Contrôle des Comptes Publics de 1790 à 1807. In: BEZES, Phillippe et alli. **L'Invention de La Gestion des Finances Publiques: Élaboration et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIXe siècle (1815-1914).** Paris: Ministère de L'Économie, de L'Industrie de L'Emploi/Ministère du Budget, des Comptes Publics e de la Réforme de L'État Comité pour L'Histoire Économique e Financière de La France-IGPDE, 2010.

FRANK NULLMEIER, Frank & KAUFMANN, Franz-Xaver. 6. Post-War Welfare State Development. In: CARDOSO, José e LAINS, Pedro. **Paying for the Liberal State: The Rise of Public Financing in Nineteenth-Century Europe.** Cambridge: Cambridge University Press, 2010, Kindle Edition.

GARSDIE, W. R.. **British Unemployment 1919-1939: A Study in Public Policy.** Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

- GLENN, Bess. **The Taft Commission and the Government's Record Practices**. Washington DC: National Archives, Volume 21, Number 3, July 1958, pp. 277-305.
- GLICKEN, Morley D.. 2. A Brief History of Social Work: From the English Poor Laws to the Progressive Policies of President Barak Obama. In: GLICKEN, Morley D.. **Social Work in the 21st Century: An Introduction to Social Welfare, Social Issues, and the Profession**. Phoenix-USA: Arizona State University, SAGE Publications, Inc, Second Edition, 2011, pp. 23-42.
- GRAMSCI, Antônio. **Obras Escolhidas**. São Paulo: Martins Fontes, 1978.
- GREENHALG, Stephen and MOSS, John. **Principles for Social Housing Reform**. Westminster: Localis, 2009.
- HABERMAS, Jürgen. **A Lógica das Ciências Sociais**. Petrópolis: Editora Vozes, 2009.
- HABERMAS, Jürgen. **Crise de Legitimação no Capitalismo Tardio**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980.
- HABERMAS, Jürgen. **Teoría de La Acción Comunicativa I: Racionalidad de la acción y racionalización social funcionalista**. Madrid, Taurus, 1988a.
- HABERMAS, Jürgen. **Teoría de La Acción Comunicativa II: Crítica de la razón funcionalista**. Madrid: Taurus, 1988b.
- HABERMAS, Jürgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Vol. 1, Tempo Brasileiro, 1997a.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Vol. 2, Tempo Brasileiro, 1997b.
- HAVEMAN, Robert H., MARGOLIS, Julius. **Introduction: Public Expenditure and Policy Analysis: Overview**. In: HAVEMAN, Robert H., MARGOLIS, Julius. **Public Expenditure and Policy Analysis**. Chicago: Rand McNally College Publishing Company, 1977, pp. 1-24.
- HOBBSBAWN, Eric. **A Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Editora Schwarcz, 2003.
- JAMES, Kathryn. **Exploring the Origins and Global Rise of VAT em The VAT Reader: What a Consumption Tax Would mean for America**. USA, Tax Analysts, 2011, pp. 15-22, [http://www.taxanalysts.com/www/freefiles.nsf/Files/VATReader.pdf/\\$file/VATReader.pdf](http://www.taxanalysts.com/www/freefiles.nsf/Files/VATReader.pdf/$file/VATReader.pdf).
- JESSOP, Bob. O Estado, o poder, o socialismo de Poulantzas como um clássico moderno. Curitiba: **Revista de Sociologia e Política** [online], vol. 17, n° 33, Junho 2009, pp. 131-144, <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782009000200010>.
- JESSOP, Bob. **On the Originality, Legacy, and Actuality of Nicos Poulantzas**. Ottawa: Carleton University Studies in Political Economy 34, Spring 1991, pp. 75-106.
- JESSOP, Bob. **The Future of the Capitalist State**. Oxford/UK: Blackweel Publishing Ltd., 2002.
- JESSOP, Bob. **State Power**. Cambridge/UK: Polity Press, 2008.

JESSOP, Bob. The Strategic Selectivity of the State: Reflections on a Theme of Poulantzas. In RIGOS, A., & TSOUKALAS, C. (Eds.), **Politics today: Nicos Poulantzas and the contemporary pertinence of his work**. Athens: Thelemios, 2001, pp. 87-123.

KALECKI, Michal. **Teoria da Dinâmica Econômica**. In: Rio de Janeiro: Abril Cultural, Os Pensadores “Keynes e Kalecki”, 1978, pp. 49-201.

KUHNLE, Stein & SANDER, Anne. 5. The Emergence of the Western Welfare State. In: CARDOSO, José e LAINS, Pedro. **Paying for the Liberal State: The Rise of Public Financing in Nineteenth-Century Europe**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, Kindle Edition.

LIENERT, Ian and JUNG, Moo-Kyung. **The Legal Framework for Budget Systems: an international comparison**. Washington DC: OECD Journal on Budgeting Volume 4 – No. 3, 2004.

LINIERT, Ian. **Should Advanced Countries Adopt a Fiscal Responsibility Law?**. Washington DC: International Monetary Fund/Fiscal Affairs Department, WP/10/254 IMF Working Paper, November 2010.

LIPIEZT, Alan. Reflexões sobre uma Fábula: por um Estatuto Marxista dos Conceitos de Regulação e de Acumulação. In: Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Dados: **Revista de Ciências Sociais**, Vol. 31, nº 1, 1988, pp. 87-109.

LØDEMEL, Ivar. **The Quest for Institutional Welfare and The Problem of The Residuum: the case of maintenance and personal social care policies in Norway and Britain (1946-1966)**. London: Department of Social Science and Administration/London School of Economics and Political Science/University of London, Thesis for PhD, June de 1989.

LUCAS, Robert E., Jr. **The Industrial Revolution: Past and Future**. Minneapolis: Federal Reserve Bank of Minneapolis, 2003 Annual Report Essay, [http://www.minneapolisfed.org/publications\\_papers/pub\\_display.cfm?id=3333&](http://www.minneapolisfed.org/publications_papers/pub_display.cfm?id=3333&), May 2004.

MANDEL, Ernst. **Capitalismo Tardio**. Rio de Janeiro: Abril Cultural, 1979.

MARTIN, John and LANGTHALER, Ernst. **Paths to Productivism: Agricultural Regulation in The Second War and its Post-War Legacy in Great Britain and German-Annexed Austria**. S/L, 2009, disponível em [http://www.kuleuven.be/icag/files/John\\_Martin\\_Ernst\\_Langthaler.pdf](http://www.kuleuven.be/icag/files/John_Martin_Ernst_Langthaler.pdf)

MARX, Karl. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. São Paulo: Ed. Expressão Popular, 2ª ed., 2008.

MARX, Karl. **Capital: A Critique of Political Economy/Book One: The Process of Production of capital**. Moskow/USSR: Progress Publishers, First English Edition of 1887 with some modernisation spelling (2008/2010).

MIGLIOLI, Jorge. **Acumulação de Capital e Demanda Efetiva**. São Paulo: T. A. Queiroz Editor, 1981.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 1992, 17ª edição atualizada.

- Mollo, Maria de Lourdes Rollemberg. **A concepção marxista de estado: considerações sobre antigos debates com novas perspectivas.** CLACSO, 2006, disponível em [http://biblioteca.clacso.org.ar/Cuba/if-mctma/20130625122658/Rollember\\_Mollo.pdf](http://biblioteca.clacso.org.ar/Cuba/if-mctma/20130625122658/Rollember_Mollo.pdf).
- MUSGRAVE, Richard A. e MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças Públicas: Teoria e Prática.** São Paulo: Ed. Campus/ed. USP, 1980.
- NÉRÉ, Jacques. **História Contemporânea.** São Paulo: Círculo do Livro, s/d.
- NOLL, Franklin. **Repudiation! The Crisis of United States Civil War Debt, 1865-1870.** Geneva: Graduate Institute of International and Development Studies-Pierre du Bois Foundation, *paper* apresentado em *Government Debt Crises: Politics, Economics and History* em 14-15 de Dezembro de 2012, pp. 1-31.
- NORDHAUS William D. e TOBIN James. Is Growth Obsolete? In: Cambridge/MA: **Economic Research: Retrospect and Prospect: Economic Growth**, Vol 5, National Bureau of Economic Research-NBER, 1972, pp. 1-80, disponível em <http://www.nber.org/chapters/c7620>.
- O'CONNOR, James. **USA: A Crise do Estado Capitalista.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- OFFE, Claus. **Critérios de Racionalidade e Problemas Funcionais da Ação Político-administrativa.** In: OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, pp. 216-233.
- PARSONS, Talcott. **An Outline of the Social System [1961].** In: CALHAUN, C.. *Classical Sociological Theory.* Malden/MA: Blackwell Publishing, 2<sup>nd</sup> Edition, 2007, pp. 421-440.
- PEACOCK, Alan T., and WISEMAN, Jack. **The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom.** London: National Bureau of Economic Research, 1961, disponível em <http://www.nber.org/books/peac61-1>.
- PICCIOTTO, Sol and HOLLOWAY, John. Towards a Materialist Theory of The State. In: PICCIOTTO, Sol and HOLLOWAY, John. **State and Capital: A Marxist Debate.** London: Edward Arnold Publishers, 1978, pp. 1-31.
- POLANYI, Karl. **A Grande Transformação: as origens da nossa época.** Rio de Janeiro: Editora Campus, 1994.
- PORTER, Rob e WALSH, Sam. **Earmarks in the Federal Budget Process.** Harvard Law School/Federal Budget Policy Seminar, Briefing Paper nº16, 4.01.2008.
- POULANTZAS, Nicholas. **O Estado, o Poder, o Socialismo.** Rio de Janeiro: Editora Graal, Biblioteca de Ciência Sociais, Série: Política, Vol. nº 19, 1981.
- PREOBRAJENSKY, Eugênio. **A Nova Econômica.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- RADICE, Hugo. **A Short History of the CSE.** *Capital & Class*, Spring 1980, pp. 43-49, disponível em <http://cnc.sagepub.com/content/4/1/43.extract>.
- RUBIN, Isaac Illich. **A Teoria Marxista do Valor.** Rio de Janeiro: Brasiliense, 1980.
- SCHAECHTER, Andrea; KINDA, Tidiane; BUDINA, Nina and WEBER, Anke. **Fiscal Rules in Response to the Crisis: Toward the “Next-Generation” Rules.** Washington DC: International Monetary Fund/Fiscal Affairs Department, IMF Working Paper 12/87, July 2012.

- SCHÖN, Lennart. The Rise of the Fiscal State in Sweden, 1800–1914. In: CARDOSO, José e LAINS, Pedro. In: **Paying for the Liberal State: The Rise of Public Financing in Nineteenth-Century Europe**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, Kindle Edition.
- SCHUMPETER, Joseph Alois. The Crisis of The Tax State. In: SCHUMPETER, Joseph Alois. **The Economics and Sociology of Capitalism**. Princeton: Princeton University Press, Chapter One, 1991[1918], pp. 99-140.
- SIGRIST, Marcos Rogério. **O Impacto da Aplicação da Teoria Marxista do Trabalho Produtivo no Cálculo das Contas Nacionais Brasileiras**. São Paulo: PUC-SP, Dissertação de Mestrado Em Economia Política, 2009, mimeo.
- SILBERSCHNEIDER, Wieland e alli. **Orçamento Público: entendendo tudo**. Belo Horizonte/Brasília: Fundação João Pinheiro/UNICEF, 1996.
- SILBERSCHNEIDER, Wieland. **O Princípio da Responsabilidade Fiscal e seus Subprincípios: uma contribuição para o avanço da responsabilização fiscal no Brasil**. Brasília: ESAF, 2006. Monografia apresentada ao XI Prêmio Tesouro Nacional.
- SHAKIAH, Anwar M. e TONAK, E. Ahmet. **Measuring the Wealth of Nations: The Political Economy of National Accounts**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- SPOERER, Mark. 4. The Evolution of Public Finances in Nineteenth-Century Germany. In: CARDOSO, José e LAINS, Pedro. **Paying for the Liberal State: The Rise of Public Financing in Nineteenth-Century Europe**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, Kindle Edition.
- STIGLITZ, Joseph. More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus. In Helsinki-Finland, World Bank, **The 1998 WIDER Annual Lecture**, January 7, 1998, <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/209-bwi-wto/43245.pdf>.
- STIGLITZ, Joseph E.; SEN, Amartya; e Jean-Paul FITOUSSI. **Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress**, [www.stiglitz-sen-fitoussi.fr](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr), 2008.
- STOURM, Renée. **The Budget**. New York/London: D. Appleton and Company/Institute for Government Research, 1917, digitalized by Google.
- SWEEZY, Paul M. **Teoria do Desenvolvimento Capitalista**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2ª Ed., 1967.
- TALLINEAU, Lucile. Le Cadre Juridique de La Gestión Financière de L'État. In: BEZES, Phillippe et alli. **L'Invention de La Gestion des Finances Publiques: Élaboration et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIXe siècle (1815-1914)**. Paris: Ministère de L'Économie, de L'Industrie de L'Emploi/Ministère du Budget, des Comptes Publics e de la Réforme de L'État Comité pour L'Histoire Économique e Financière de La France-IGPDE, 2010.
- TAYLOR-GOOBY, Peter. **Beveridge Overboard? How the UK Government Is Using the Crisis to Permanently Restructure the Welfare State**. Intereconomics, ZBW – Leibniz Information Centre for Economics, 2012, disponível em <http://www.ceps.eu/system/files/article/2012/08/Forum.pdf>.



- TEMPALSKI, Jerry. **Revenue Effects of Major Tax Bills**. Washington DC: Office of Tax Analysis-OTA/U.S. Department of The Treasury, OTA Working Paper 81, Revised September 2006.
- TILLY, Charles. **Coerção, Capital e Estados Europeus**. São Paulo: EDUSP, 1996.
- TORRES, Ricardo Lobo. **O Orçamento na Constituição**. Rio de Janeiro: Livraria e Editora Renovar, 1995.
- TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. Rio de Janeiro/São Paulo: Livraria e Editora Renovar, 2003.
- TORRES FILHO, Ernani Teixeira. **Direcionamento do Crédito: Papel dos bancos de Desenvolvimento e a Experiência Recente do BNDES**. Mimeo: Fevereiro de 2006.
- USA. Census Bureau. **Historical Statistics of the United States 1789-1945**. Washington DC: [http://www.census.gov/compendia/statab/past\\_years.html](http://www.census.gov/compendia/statab/past_years.html)
- USA. Census Bureau. **2002 Census of Governments**. Washington, DC, U.S. Government Printing Office, Volume 1, Number 1, GC02(1)-1, December 2002.
- USA. House of Representatives. **The Need for a National Budget: Message of The President of The United States**. Washington DC, President's Commission on Economy and Efficiency, 62d Congress-2d Session, Document n. 854, June 27, 1912.
- USA. House of Representatives. **A Concise History of The House of Representatives Committee on Appropriations**. Washington DC: U.S. Government Printing Office, 111th Congress-2d Session, December 2010.
- WEBBER, Carolyn and WILDAVSKY, Aaron. **A History of Taxation and Expenditure in the Western World**. New York: Simon and Schuster, 1986.
- WILDAVSKY, Aaron. **Budgeting and Governing**. New Brunswick/London, Transactions Publishers, 2001.
- WOOLDRIGE, Adrian. **State Capitalism – Special Report**. In: The Economist, January 21st 2012, [economist.com/special-reports](http://economist.com/special-reports).
- WORLD BANK. **Review of Public Expenditures Work**. Washington DC: Office of the Vice President/Development Economics, January 1995.

## NOTAS

---

1. HIRSCH, Joachin. *The State Apparatus and Social Reproduction: Elements of a Theory of the Bourgeois State*. In: HOLLOWAY, J. and Picciotto, S. *State and Capital: A Marxist Debate*. London: Edward Arnold, 1978.
2. POULANTZAS, Nicos. *The Problem of the Capitalist State*. In: London: New Left Review, nº 58, 1969, pp. 67-78 e *The Capitalist State - Reply to Miliband and Laclau*. In: London: New Left Review, nº 96, 1976, pp. 63-83.
3. "Linha de pesquisa que me orientara em *Poder político e classes sociais* porém que eu apontava os limites: esse texto, escrito antes de maio de 1968 (publicado em maio de 68), enfatizando o papel da divisão social - capitalista - do trabalho na medida precisamente em que tomava como base de partida as relações de produção, não traduzia ainda o alcance considerável desta divisão. É o maio de 68 e as particularidades do movimento operário que se seguiu que farão saltar toda uma série de bloqueios." (Poulantzas, 1980:60)
4. Relembrando o trabalho de Peacock & Wiseman (1961) sobre a história das finanças públicas britânica, Tilly destaca que "alguns historiadores referem-se a um "efeito catraca" pelo qual um orçamento inflado em tempo de guerra nunca retorna ao nível anterior ao conflito. O *efeito catraca* não ocorre universalmente, mas aparece com bastante frequência, sobretudo naqueles estados que não sofreram grandes perdas na guerra em questão. Ocorre por três motivos: porque o aumento do poder do estado em tempo de guerra oferece aos funcionários uma nova capacidade extrair recursos, de empreender novas atividades e de defender-se contra redução de custos; porque as guerras ou suscitam ou revelam novos problemas que exigem a atenção do estado; e porque a acumulação da dívida em tempo de guerra impõe novos encargos ao estado" (Tilly, 1996:150).
5. A expressão "*pump priming*", literalmente, tornou-se, na cultura norte-americana, por metonímia, termo para designar "as medidas tomadas para estimular a economia, geralmente durante um período de recessão, através de gastos do governo, e redução da taxa de juros e de impostos". O significado primário refere-se "ao funcionamento das antigas bombas, [onde] uma válvula de sucção tinha de ser pressionada junto com a água, de modo que a bomba pudesse funcionar adequadamente". Tal como acontece com estas bombas, a economia deve ser preparada para funcionar corretamente em situações de crise. "O termo surgiu com a criação pelo Presidente Hoover da *Reconstruction Finance Corporation - RFC* em 1932, que foi concebida para realizar empréstimos aos bancos e à indústria." Recentemente, "durante a crise financeira de 2007/2008, o termo voltou a ser usado, quando a redução da taxa de juros e os gastos de infraestrutura foram pensados como o melhor caminho para a recuperação econômica". <http://www.investopedia.com/terms/p/pump-priming.asp>
6. "A *Primeira Guerra Mundial* e as crises fiscais que se seguiram produziram um aumento da dívida nas economias avançadas. As reduções na dívida durante a década de 1920 foram seguidas por mais dois picos ligados à *Grande Depressão* (1930) e *Segunda Guerra Mundial* (1941-1945), este último elevando a relação média da dívida com o PIB bem acima dos 100 por cento. Em 1960, no entanto, a relação da dívida nos países do *G-20* caiu, em média, para 50 por cento do PIB, devido ao rápido crescimento e à inflação. A relação média da dívida nas economias do *G-20* avançados tendeu a cair até o início dos anos 1970. No entanto, a dívida começou a se acumular a partir de meados dos anos 1970, com o fim do sistema de *Bretton Woods* de taxas de câmbio e dois choques de preços do petróleo. Esta tendência continuou até a atual crise financeira mundial [2007-2008]." (Abbas, Belhocine, Ganayni e Horton, 2006:11).
7. "A introdução quase universal do *Imposto de Valor Agregado-IVA* (120 países) deve ser considerada o evento mais importante na evolução da estrutura tributária na última metade do século XX." Sua adoção se deu em duas fases. A primeira ocorreu principalmente na Europa Ocidental e na América Latina durante os anos 1960 e 1970. Foi introduzido pela primeira vez a nível nacional na

---

*França*, em 1954, com cobertura original limitada, que só passou a abranger plenamente o setor de varejo em 1968. O primeiro IVA completo na Europa foi promulgado na Dinamarca em 1967. A sua expansão na *Europa Ocidental* foi acelerada por uma série de diretivas da *Comunidade Econômica Europeia-CEE* que exigiu dos Estados membros a adoção de um IVA harmonizado para entrada na *União Europeia-UE*. No Brasil, foi instituído em 1965 como *Imposto sobre Circulação de Mercadorias-ICM*. "A segunda fase de adoção do IVA ocorreu a partir do final dos anos oitenta com sua introdução em alguns países com alto nível de industrialização fora da *UE*, como a Austrália, Canadá, Japão e Suíça. Esta fase também testemunhou a expansão massiva do IVA em economias em transição e em desenvolvimento, principalmente na África e na Ásia. O *FMI* e o *Banco Mundial* são identificados como influências-chaves na rápida adoção do IVA entre esses países. Os *Estados Unidos* continuam como o único país desenvolvido sem um IVA federal" (James, 2011:15-17).

8. "O primeiro banco central, o *Banco da Inglaterra*, foi criado em 1694 e seu desenvolvimento tornou-se o modelo para os demais países. Embora o *Riksbank*, da *Suécia*, tenha sido criado em 1668, ele não desenvolveu funções típicas de um banco central antes do *Banco da Inglaterra*, por isso, este último é considerado como o primeiro banco central. O *Banco da França* foi criado em 1800, o da *Alemanha*, em 1875, o do *Japão*, em 1882, o da *Itália*, em 1893, e o dos *Estados Unidos*, em 1913. Na década de 20, a *Conferência de Bruxelas* incentivou a criação de bancos centrais (BCs) em todos os países. Entre 1929 e 1952, foram criados 48 BCs, dentre os quais a maioria dos latino-americanos. Na década de 60, quase todos os países do mundo possuíam seu BC. O *Brasil* era uma das raras exceções, até 1964, quando foi criado o *Banco Central do Brasil*" (Corazza, 2001:124).

9. "Definir o que são os bancos de desenvolvimento (BD) não é uma tarefa fácil. Normalmente, a literatura recente não diferencia os BD dos bancos comerciais. (...) conceitos, como o proposto recentemente pelas Nações Unidas, (...) chegam a abranger instituições privadas e aquelas focadas em projetos de natureza social. [Na verdade,] (...) são "descendentes" de um tipo específico de banco, que surgiu a partir da metade do século XIX e que teve um papel importante na arrancada da industrialização da Europa Continental e do Japão. Foram responsáveis pela provisão de elevadas somas de recursos financeiros para projetos de implantação de indústrias pesadas e de infraestrutura, particularmente as ferrovias. (...) Outra matriz de origem dos BD é o princípio da segmentação dos mercados financeiros, adotado nos EUA a partir da década de 1930 e que foi incorporada à regulação de vários outros países após a 2ª Guerra Mundial. De acordo com esse preceito, o crédito de curto prazo deveria ser exclusividade de bancos comerciais; o de longo prazo de bancos de investimento; e as atividades de compra e venda de títulos das corretoras. (...) controlados por acionistas diferentes. (...) Desse ponto de vista, uma das características essenciais dos bancos de desenvolvimento é ser instrumento de direcionamento de crédito para a Formação Bruta de Capital Fixo. [Isto caracteriza] um grupo de instituições que foram criadas a partir da 2ª Guerra Mundial, em boa medida por incentivo do governo norte-americano, com o objetivo de reconstruir as potências derrotadas no conflito – *Banco de Desenvolvimento do Japão* e o *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) da Alemanha – ou promover o desenvolvimento de países do 3º Mundo, como o *Banco de Desenvolvimento da Coreia* (KDB) e o *BNDES*." Contudo, é preciso acrescentar que "um BD, para poder ser um instrumento de direcionamento de crédito, não pode depender excessivamente de recursos captados no exterior, inclusive junto a agências multilaterais [pois] perdem sua autonomia decisória frente às limitações impostas pelo mercado – custos, *rating* etc [e é preciso] que possam originar operações de crédito (...), arbitrando ou formando preços em segmentos do mercado financeiro, associados ao investimento". (Torres Filho, 2006:11-15)

10. "A dívida acumulada durante a *Guerra Civil* pela *União* foi sem precedentes. Em 30 de junho de 1865, a dívida pública era \$ 2.677.929.012 (quando o dinheiro devido pelo Tesouro é subtraído). Em 1860, antes do início da *Guerra Civil*, a dívida pública era de 64.843.831 dólares americanos. Agora, cinco anos depois, a dívida era 41 vezes maior e a parcela da dívida pública per capita aumentou de \$ 2,06 em 1860 para 75,01 dólares em 1865". (Noll, 2012:2)

---

**11.** Está questão encontra-se expressa no *Relatório da Comissão Real sobre a Operação da Lei dos Pobres*, que realizou enquetes em mais de 3 mil paróquias e resultou no *Poor Law's Amendment Act* de 1834. "A primeira e mais essencial de todas as condições, um princípio que entendemos como universalmente admissível, até mesmo por aqueles cuja prática está em desacordo com ele, é que a sua situação em geral não deve ser tratada realmente ou aparentemente tornar-se elegível como a situação do trabalhador independente da classe mais baixa. Conforme mostram as evidências, na proporção em que a condição de qualquer classe pobre é elevada acima da condição de trabalhadores independentes, a condição da classe independente fica deprimida, a sua indústria é prejudicada, seu emprego torna-se instável, e sua remuneração em salários é diminuída. Essas pessoas, portanto, estão sob incentivos mais fortes para sair da classe menos elegível de trabalhadores e entrar na classe mais elegível de indigentes. O inverso é o efeito quando a classe pobre é colocada na sua posição apropriada, abaixo da condição do trabalhador independente. Cada centavo agraciado, que tende a tornar a posição do mendigo mais elegível do que a do trabalhador independente, é uma recompensa por indolência e vício. Nós descobrimos que, assim como os classificados como pobres são atualmente administrados, eles operam como dádivas desta descrição, na quantidade de vários milhões anualmente." <http://www.victorianweb.org/history/poorlaw/soundsys.html>

**12.** A regularização das despesas com infraestrutura urbana no âmbito dos estados pode ser observada pela dinâmica das alocações em investimentos e manutenção de algumas delas. Nos EUA, analisando dados do *Congressional Budget Office - CBO*, órgão de gestão orçamentária do Governo Federal, vemos que, em 1957, 61,14% dos gastos governamentais totais de todas esferas de governo com infraestrutura constituíam *despesa de capital*, por definição destinada à implantação e ampliação de serviços, e 38,86%, *despesa corrente*, destinada à operação e manutenção de serviços. Nestes dispêndios estão incluídos *rodovias, abastecimento de água e tratamento de efluentes, recursos hídricos, transporte coletivo, ferrovias, aviação, hidrovias*. Em 1957, as quatro primeiras finalidades consumiam, pela ordem, 62,10%, 19,18%, 7,97% e 5,15% dos recursos alocados. Em 2007, *rodovias* se reduziu para 43,59% assim como *recursos hídricos* para 2,97%. Já a participação de *abastecimento de água* no total das despesas com infraestrutura elevou-se para 27,92% e a de *transporte coletivo* para 13,96%. Por sua vez, *aviação* que respondia por 2,97% passou, no mesmo período, a comprometer 9,35% do total. A partir de 1977, a proporção entre *despesas de capital* e *correntes* inverteu-se, passando as primeiras a representar 48,35% das despesas totais com infraestrutura e as demais, 51,65%. A inversão manteve-se nas décadas seguintes, chegando a proporcionalidade se situar, em 2007, respectivamente, entre 44,78% e 55,22%. (<http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/ftpdocs/119xx/doc11940/supplementaltables.xls>)

**13.** Em 2002, nos Estados Unidos da América, "em adição ao governo federal e aos 50 governos estaduais, havia 87.525 unidades de governo local. Destas, 38.967 são governos de propósito geral- 3.034 governos municipais (condados) e 35.933 governos de propósito geral (incluindo 19.429 subcondados e 16.504 cidades ou municipalidades). O restante, mais da metade do número total, são governos locais de propósito especial, incluindo 13.506 governos distritais escolares e 35.052 governos distritais especiais." (USA, 2002:v)

**14.** "O *exchequer* [erário público] é uma superfície quadrangular de cerca de dez metros de comprimento, cinco de largura, colocada diante daqueles que se sentam em torno dela na forma de uma mesa, e tudo em torno dela tem uma borda da altura de uns quatro dedos, para que qualquer coisa colocada sobre ela não possa cair. Além disso, é colocada sobre a parte superior do *exchequer*, um pano comprado no período da Páscoa, não um comum, mas um preto marcado com listras, as listras estando distantes uma das outras o espaço de um pé ou a largura de uma mão. De mais a mais, nos espaços, são dispostos contadores de acordo com os seus valores (...). Embora, por outro lado, tal superfície seja chamada de *exchequer*, apesar disto, este nome é tão variado que a própria corte que se senta quando o *exchequer* funciona é chamada de *exchequer*; de modo que se, a qualquer momento através de um decreto, qualquer coisa é determinada por um advogado comum, diz-se ter sido feito

durante o *exchequer* deste ou daquele ano. Como, aliás, se diz hoje, "no erário público"/*no exchequer*, alguém disse assim formalmente 'durante as contagens'." (Fitzneal, 2008/1180:s/p) *Nossa tradução*.

**15.** No livro de cerca de 1180, *Diálogo Concernente ao Exchequer*, escrito por Richard Fitzneal, *Lord Tesoureiro Superior do Exchequer* sob Henry II, as funções e ritos envolvendo as autoridades constituídas no erário público são descritas minuciosamente, caracterizando funcionalidades que viriam ser consolidadas ao longo da evolução da gestão das finanças públicas: "O tesoureiro está lá com o seu selo. Há também dois cavaleiros dos *chamberlains* (encarregados da casa real). Há também um certo cavaleiro que pode ser chamado de pratives, pois, em razão de seu ofício, ele preside os testes de prata. Há também o fundidor que testa a prata. Há também quatro caixas para contar o dinheiro. Há também o oficial do Tesouro e o vigia. Estes, aliás, são os seus ofícios: o tesoureiro, quando o dinheiro foi contado e colocado em caixas a cada centena de libras, apõe seu selo e coloca por escrito o quanto ele recebeu e de quem, e por qual causa; ele registra também as contagens que foram feitas pelos *chamberlains* concernentes àquela receita. Não só, aliás, ele coloca o seu selo sobre os sacos de dinheiro, mas também, se assim o desejar, nos cofres e caixas separados em que as listagens e contagens são colocadas, e ele diligentemente supervisiona todos os oficiais que estão sob ele, e nada lhe é oculto. O mandato dos cavaleiros, que também são chamados de *chamberlains*, porque eles servem em nome dos *chamberlains*, é este: eles carregam as chaves dos cofres; para cada cofre tem duas fechaduras de tipo diferente, de modo que nenhuma das chaves na outra pode servir; e eles levam as chaves dos mesmos. Cada caixa, além disso, é envolvida por uma certa cinta fixa, sobre a qual, além disso, quando os fechos estão fechados, o selo do tesoureiro é colocado; de modo que nenhum dos *chamberlains* pode ter acesso a não ser por comum acordo". (Fitzneal, 2008/1180:s/p)

**16.** De modo mais conciso, a América do Norte já havia postulado sentido semelhante na aprovação de tributos em sua *Declaração de Direitos no Congresso de Filadélfia* em 1774, onde ficou estabelecido: "Rejeitamos toda idéia de um imposto interior ou exterior, cujo objetivo possa ser a cobrança de uma receita de cidadãos da América sem o seu consentimento." (Stourm, 1917:21)

**17.** A deflagração da *Revolução Francesa* foi marcada por episódios envolvendo diretamente impostos e orçamento. Em 19 de fevereiro de 1781, *Jacques Necker*, *Diretor-Geral de Finanças do Reinado de Luís XVI*, publicou o *Relatório ao Rei*, tornando público o orçamento do reino. O Estado recolhia 503 milhões de libras de receitas contra £ 620 milhões de despesas. O serviço da dívida consumia £ 310 milhões, equivalente à metade dos gastos. Além disto, a opinião pública ficou indignada ao tomar conhecimento de que a *Corte* gastava 36 milhões de libras em festas e pensões com os cortesãos. Adicionalmente, uma polêmica sobre a escolha do empréstimo resgatável na forma de pensões por morte (*rente de viagem*), foi denunciada por *Jean-Paul Marat* e pelo *Conde de Mirabeau*, e julgada por *Pierre Cambon* enquanto "um desperdício, imprudente, imoral", em virtude de *Necker* ter emitido quantidades significativas a taxas de juros altos e com fins especulativos. Por sua vez, a reunião dos *Estados Gerais*, convocada para maio de 1789, para tratar do problema da crise financeira do *Estado Francês* devido ao seu endividamento e da recusa ao pagamento de impostos pelos *Estados Gerais* reunidos na antiga província de *Dauphiné (Grenoble)*, em julho 1788, sem autorização real, evoluiria para uma *Assembleia Nacional Constituinte*, com objetivo de redigir uma nova Constituição, que se tornaria o episódio deflagrador da *Revolução Francesa*. A partir de [http://fr.wikipedia.org/wiki/Révolution\\_française](http://fr.wikipedia.org/wiki/Révolution_française).

**18.** "A Inglaterra ultrapassou outras nações em matéria de gestão financeira. No século XV, *Commynes* escreveu: "Na minha opinião, de todos os estados do mundo de que tenho conhecimento, a *Inglaterra* é o país em que os assuntos públicos são mais bem administrados." (...) Durante um período considerável antes, no entanto, a *Inglaterra* aderiu à regra de que "Todo imposto será aprovado por representantes do povo". Este direito de controlar a bolsa pública ou a prerrogativa do orçamento foi escrita nas cartas mais antigas da Inglaterra." (Stourm, 1917:10) De fato, a *Carta Magna de 1215* já asseverava: "Nenhum *"scutage"* (direito de vassalagem) ou *"auxílio"* pode ser cobrado em nosso reino sem o seu consentimento geral, a menos que seja para o resgate da nossa pessoa, para fazer o nosso filho mais velho um cavaleiro, e para se casar nossa filha mais velha uma vez. Para estes fins, apenas

um "auxílio" razoável pode ser cobrado. '*Auxílios*' para a cidade de *Londres* devem ser tratados da mesma forma." *Nossa Tradução*.

**19.** "Originalmente, o orçamento era uma "bolsa". O inglês tomou a palavra do francês antigo *bougette*, que era uma forma diminutiva de *bouge*, 'saco de couro' (da qual obtemos bojo/ '*bulge*'). Isto veio do latim *bulga*, que pode ter sido de origem gaulesa (o irlandês '*bolg*' 'saco comparado com o '*bag*' medieval). Conotações financeiras da palavra surgiram no século 18. A ideia original é que o ministro do governo preocupado com assuntos de tesouraria abria sua 'pasta', ou carteira, para revelar quais as medidas fiscais ele tinha em mente. A primeira referência à expressão ocorre em um panfleto chamado "*A Pasta (budget) abriu 1.733*" contra *Sir Robert Walpole*. O primeiro registro do uso da palavra não satiricamente parece ser a partir de 1764. (<http://www.dictionarycentral.com/definicion/budget.html>) O emprego do termo sofreu resistências como mostra a declaração em "um relatório ao *Tribunat*, no ano XI da República Francesa [anos 1802 e 1803 do calendário gregoriano], de acordo com *Jean-Baptiste Say*: "Orçamento, uma palavra bárbara, mesmo na Inglaterra, onde ela perdeu o seu significado original, e que nós devemos substituir justamente chamando a coisa pelo seu nome real, ou seja, um equilíbrio entre as necessidades e os recursos do Estado." Documentos públicos começaram a usar a palavra "orçamento" apenas alguns anos após o início do século XIX. (Stourm, 1917:5) *Nossa tradução*.

**20.** Enquanto o termo empregado em língua inglesa (*budget*) apresenta um significado metonímico negocial, que valoriza o ato de 'abrir a bolsa para discussão de seu conteúdo', o termo português (*orçamento*) remete ao significado de 'direção a ser tomada', por se originar da palavra '*orça*', que é a vela principal que direciona a navegação dos barcos. Já o termo espanhol (*presupuesto*) refere-se à ideia literal de 'pressuposto', aquilo que se considera necessário para se levar adiante, no caso, alguma ação. Curiosamente, podemos alinhar os três significados com o que Offe (1984) identifica enquanto dimensões contingentes da ação governamental: *burocrático-legal* (*presupuesto*), *teleológica* (*orçamento*) e *política* (*budget*). Assim, o processo de movimentação de renda a partir do estado envolve concomitantemente uma dimensão de vinculação legal, sujeito a regulações diversas, destina-se à consecução de objetivos finalísticos, políticas públicas de modo geral, e demanda entendimentos políticos diversos para ser efetivamente processado em relação a decisões de financiamento e alocativas.

**21.** "Em 1813 e 1814, o *Imperador [Napoleão Bonaparte]* por sua própria autoridade impôs (Decreto de 11 de novembro de 1813) trinta cêntimos adicionais ao principal dos impostos sobre portas e janelas e da propriedade pessoal, mais dois décimos adicionais de um franco sobre o sal, e um décimo de um franco em impostos indiretos e pedágios. O Decreto de 9 de Janeiro de 1814, publicado sob condições semelhantes, fixou o orçamento para 1814 e neste dobrou o imposto sobre a propriedade e o imposto de portas e janelas e aumentou para cinquenta cêntimos adicionais para o imposto sobre a terra." (Stourm, 1917:39-40) *Nossa tradução*.

**22.** A *Constituição Política do Império do Brazil* de 1824 comungava os valores democratizantes das finanças públicas emanados da *Revolução Francesa*. Seu art. 172 determinava expressamente: "*O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas.*"

Disponível em ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm))

**23.** Os órgãos de controle da movimentação de recursos a partir do estado se disseminaram como reguladores da legalidade do arranjo orçamentário. No Reino Unido, em 1861, durante o mandato do *Exchequer William Ewart Gladstone*, foi criada, por resolução da Câmara dos Comuns, a Comissão de Contas Públicas (*Public Accounts Committee*), permanente, "para o exame das contas, mostrando a apropriação dos montantes concedidos pelo Parlamento para atender à Despesa Pública, composto por nove membros, que serão nomeados no início de cada sessão, e dos quais cinco são necessários para o

quórum." Em 1866, a *Lei do Departamento de Finanças e de Auditoria (Exchequer and Audit Departments Act)* criou, no âmbito do poder executivo, a função de Controlador e Auditor Geral (*Comptroller and Auditor General-C&AG*), que combinava as funções da *Controladoria-Geral do Tesouro*, (que autorizava a liberação de dinheiro público para os departamentos, desde 1834) com a dos fiscais de auditoria, (que tradicionalmente apresentavam as contas do governo ao tesouro). Atualmente, corresponde ao Gabinete Nacional de Auditoria (*National Auditory Office*). Somente em 1921, os Estados Unidos da América viriam a criar, por meio do *Budget and Accounting Act*, duas instituições de controle das finanças públicas: o *Bureau of the Budget*, atualmente chamado de Escritório de Gestão e Orçamento (*Office of Management and Budget-OMB*), para analisar os pedidos de financiamento de departamentos governamentais e auxiliar o presidente na formulação do orçamento, e o *General Accounting Office*, hoje conhecido como o Gabinete de Responsividade do Governo (*Government Accountability Office-GAO*), braço investigativo e de avaliação do Congresso dos Estados Unidos.

([http://en.wikipedia.org/wiki/Public\\_Accounts\\_Committee\\_\(United\\_Kingdom\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Public_Accounts_Committee_(United_Kingdom))) (*Nossa tradução*) No Brasil, sob inspiração do modelo francês, a Constituição de 1891 (art. 89) instituiu "um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso", com membros nomeados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado.

**24.** "Antes da *Revolução de 1688*, todas as receitas do reino eram conferidas ao *Rei* para as despesas gerais do governo. Essas receitas eram de dois tipos - as *Receitas Hereditárias* derivadas principalmente das terras da *Coroa*, dos direitos feudais (comutadas para os impostos especiais de consumo hereditários em 1660), dos lucros dos *Correios*, com licenças, etc, e as *Receitas Temporárias* resultantes de impostos garantidos ao *Rei* por um período de anos ou para a vida toda. Após a *Revolução*, o Parlamento manteve sob seu próprio controle a maior parte das *Receitas Temporárias*, e aliviou o *Soberano* do custo dos serviços navais e militares e do fardo da dívida nacional. Durante os reinados de William III, Anne, George I e George II, o *Soberano* continuou responsável pela manutenção do Governo Civil e pela manutenção da *Casa Real* e da dignidade, sendo permitido para estes fins as *Receitas Hereditárias* e certos impostos." (Best, 1901:1) *Nossa tradução*.

**25.** Embora, em 1822, tenha sido editado um regulamento sobre as contas públicas, a *Ordonnance* de 31 de Maio de 1838 foi o primeiro "regulamento geral de contabilidade pública", que viria a ser substituído pelo *Decreto de 31 de Maio 1862*, que vigorou até a edição do *Decreto n° 62-1587*, assinado pelo então *Primeiro-Ministro* francês *Georges Pompidou* em 29 de dezembro de 1962, o que demonstra a consistência e estabilidade dos procedimentos naquela época sintetizados. A partir de ([http://fr.wikipedia.org/wiki/Règlement\\_général\\_sur\\_la\\_comptabilité\\_publique](http://fr.wikipedia.org/wiki/Règlement_général_sur_la_comptabilité_publique)).

**26.** A partir da *Revolução Gloriosa* (1688), a *Lista Civil* foi o nome dado, no Reino Unido, para a subvenção anual que cobria algumas despesas associadas ao exercício pelo *Soberano* de suas funções oficiais, incluindo aquelas para pagamentos dos salários dos funcionários, visitas de Estado, compromissos públicos, funções cerimoniais e a manutenção das casas reais. O custo de transporte e segurança para a família real, em conjunto com a manutenção dos palácios e outras despesas diversas, eram cobertos por subvenções distintas dos departamentos governamentais específicos. Em 1830, com o *Rei William IV*, a *Lista Civil* ficou restrita às despesas da *Casa Real*, sem responsabilidades associadas ao custo do governo civil. O último monarca a receber foi a *Rainha Elizabeth II* entre 1952-2012, quando a *Lista* foi abolida nos termos do *Sovereign Grant Act 2011*. Na França, o termo foi apropriado unicamente durante a *Revolução Francesa*. ([http://en.wikipedia.org/wiki/Civil\\_list](http://en.wikipedia.org/wiki/Civil_list)) *Nossa tradução*.

**27.** "Com a aprovação, em 25 de junho de 1910, de emenda à *Lei de Apropriação Civil* que continha tal autorização para o Presidente "investigar os métodos de transacionar o negócio público", o caminho estava aberto para a administração *Taft* investigar negócios e métodos de negócio do Governo. A autorização do Congresso para a investigação não acrescentou nada aos poderes do Presidente, mas deu-lhe a oportunidade de um inquérito executivo por meio qual ele poderia reunir

---

informação exata e completa sobre a qual basear reformas administrativas. O *Inquérito Taft* foi único no fato de que foi o primeiro inquérito executivo financiado por dotações do Congresso" (Glenn, 1958:277-278).

**28.** Criada em 1953, durante a administração do *Presidente Dwight D. Eisenhower* (1953-1961), a *2ª Comissão Hoover*, coordenada pelo ex-presidente *Herbert Hoover*, recomendou expressamente a adoção da metodologia *Planning, Programming and Budget System - PPBS*: "Planejamento, programação e orçamentação constituem os processos por meio dos quais os objetivos, os recursos e suas inter-relações são levados em conta, visando à obtenção de um programa de ação". (Silberschneider, 1996:67)

**29.** Conforme problematiza Liniert (2006:6), em termos capitalistas, a responsabilização desejável seria o comprometimento individual dos gestores públicos com metas e resultados, tal qual ocorreu na *Nova Zelândia*, que, com o *"State Sector Act de 1988"*, estabeleceu relacionamentos contratuais para os 'chefes executivos', responsáveis por entregar resultados aos ministros do governo". Neste caso "da gestão individual do programa, (...) o governo é o 'principal'", enquanto "no modelo atual, o governo é o 'agente' e o parlamento é o 'principal'". Apesar deste princípio não fazer parte do escopo original das leis de responsabilidade fiscal defendidas pelo *FMI*, diversas legislações trazem alguns dispositivos de criminalização de condutas inapropriadas, como é o caso da *Lei Complementar nº 101 de 2000 no Brasil*. Além disto, práticas de concessão prêmios de desempenho por produtividade individual no setor público vêm se disseminando, o que contribui na mesma direção. Certamente, a eventual disseminação deste princípio deverá gerar profundas mudanças na organização dos atuais processos de contributividade e alocação, redefinindo a racionalidade do arranjo orçamentário moderno.

**30.** A análise econômica reconhece duas dimensões teleológicas distintas de ações a partir do estado: política fiscal e política monetária. A primeira refere-se ao conjunto de valores, princípios, regulações e práticas de gestão financeira da administração pública, envolvendo obtenção de receitas e realização de despesas, com a correspondente produção e distribuição de bens e serviços. Além disto, a expressão política fiscal (de modo geral, na maioria das línguas) é utilizada para caracterizar as ações governamentais que afetam a estabilidade macroeconômica. Vale ressaltar que, em sua origem etimológica, 'fiscal' e 'fisco' provêm do latim *fiscus* (Bussarello, 1998:96) e designa cesta ou recipiente, que era a forma como os romanos recolhiam as contribuições em espécie dadas em tributo. Em virtude disto, a expressão prestou-se originalmente a designar gestão tributária, sendo os órgãos de arrecadação tributária chamados de "fisco" e suas atividades de controle denominadas de ação fiscal. Embora inserida no contexto da política fiscal, este significado estrito de ação fiscal não será aqui empregado, prevalecendo, ao contrário, o sentido geral de práticas de gestão da receita e despesas articuladas em quatro circuitos negociais (tributário, orçamentário, financeiro e fiscalizador), como se discutirá mais à frente. Política monetária envolve valores, princípios, regulações e práticas de gestão da moeda, visando regular sua oferta e demanda. Embora ambas apresentem dinâmicas diferenciadas com a primeira envolvendo movimentações na esfera pública-estatal que se apropria de excedentes gerados no âmbito da Economia, e a outra se processando diretamente no âmbito da Economia, por meio de regulações públicas diversas e da apropriação de parcela dos ativos disponíveis por meio de mecanismos variados, "é possível utilizar várias combinações de medidas fiscais e monetárias para o alcance de uma determinada alteração de renda" (Musgrave & Musgrave, 1980:493), o que nos permite considerar esta combinação integrante do arranjo institucional orçamentário para análise da condensação material do Estado Capitalista.

**31.** A interpretação da natureza relacional do estado desenvolvida por Poulantzas teve como ponto de partida as formulações de Gramsci, para quem "deve se notar que na noção geral de Estado entram elementos que se devem referir à noção de sociedade civil (no sentido, podia dizer-se, em que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção)." Assim, em um sentido geral, "por "Estado" se deve entender, além do aparato governamental, também o aparato



---

"privado" de "hegemonia" ou sociedade civil". Portanto, todos os acontecimentos envolvendo a reprodução da existência, os processos gerados pelas relações de produção, devem ser considerados como totalmente imanentes às relações designadas enquanto 'Estado', como ressalta Gramsci citando Malaparte, que sintetiza o significado desta abordagem: "tudo no Estado, nada fora do Estado, nada contra o Estado". (Gramsci, 1978:232)

**32.** "A ação do Estado, seu funcionamento concreto nem sempre toma a forma de lei-regra: existe sempre um conjunto de práticas e técnicas estatais que escapa a sistematização e a ordem jurídicas. Isso não quer dizer que sejam "anômicas", arbitrárias, mas que obedecem a uma lógica diferente da ordem jurídica, à lógica da relação de forças entre classes em luta cuja lei é apenas investimento à distância e em registro específico" (Poulantzas, 1980:95).

**33.** "A ossatura do Estado capitalista encarna, nos mínimos detalhes, a reprodução induzida e interiorizada, no próprio seio do trabalho intelectual, da divisão capitalista entre o trabalho intelectual e o trabalho manual" (Poulantzas, 1980:67).

**34.** Em termos práticos, replicando o sentido destas duas dimensões, o Estado Capitalista se desdobra em ordenamentos institucionais autônomos específicos, configurando os *sistemas administrativo* e *de legitimação*. O *sistema administrativo* se define pelo processo de diferenciação daquilo que se racionaliza como materialmente pertinente de ser produzido no âmbito da esfera pública, da convivência comum, e não da esfera privada, como condição para integração. O *sistema de legitimação* se refere às estruturas que se formam para gerar, de forma sistêmica, a intersubjetividade necessária à integração social dos indivíduos. Neste âmbito, especializou-se um (sub) *sistema político* destinado especificamente para a escolha de dirigentes para coordenar os processos de entendimentos e gestão dos acordos de convivência coletiva, assim como para determinar os conteúdos a serem perseguidos no âmbito da esfera pública e de sua relação com a esfera privada, a partir da promoção expressa da democracia e do direito positivo. Concomitantemente, podemos identificar um (sub) *sistema de formação sócio-cultural* atuando para gerar e ancorar as razões sustentadoras dos significados da convivência, a partir da dinamização de estruturas normativas de formação cultural e da administração de hierarquias funcionais e simbólicas. Ver Habermas, 1980.

**35.** Para discussão da tradução no Estado de Direito de exigências idealizadoras em pressupostos pragmáticos ver "VI. *Justiça e Legislação: sobre o papel da jurisdição constitucional*" in Habermas, 1997:297-354.

**36.** Utilizamos 'domínio' para designar os diversos sentidos teleológicos gerais que a reprodução das relações sociais historicamente envolve e, portanto, de realizações visando o desenvolvimento humano, que pode ser desdobrado ou envolver 'setores', que congregam atividades teleológicas específicas, compostas por 'áreas' especializadas. No Estado Capitalista de Direito, tais 'domínios' podem ser identificados a partir das constituições (proteção à propriedade privada, segurança pública, proteção ao meio ambiente, seguridade social, proteção ao trabalhador, proteção à criança, proteção à vida, desenvolvimento econômico, desenvolvimento social etc). Os 'setores' tendem a se definir pelas instituições que se materializam para viabilizar por meio de *capacidades estatais* a consecução desses domínios (educação, saúde, tributação, agricultura, indústria, comércio, trabalho, previdência etc). Apesar das especificidades dos estados-nacionais, o significado de 'domínios', 'setores' e 'áreas' tende à universalização. A sua discriminação extensiva depende, por sua vez, da matriz espaço-tempo considerada.

**37.** A competência para elaboração da proposta orçamentária constitui cláusula pétrea das constituições na maioria dos estados-nacionais. Tal importância se deve à relevância inercial da agenda de realizações que a proposta inicial representa para as negociações da materialidade do Estado no contexto de restrições que ele se desenvolve. Nos Estados Unidos da América, até os anos setenta

---

do século XX era prerrogativa do Executivo. Ao final do século XIX, esta competência conferia aos parlamentares enorme autoridade, fortalecendo a formação de clientelas, mas, ao mesmo tempo, baixa eficácia do arranjo orçamentário. Contudo, desde os anos vinte, o Executivo desempenhava informalmente papel decisivo na formulação da proposta, em razão de seu domínio de informações para definição de necessidades e custos operacionais. Na França, o Executivo retomou esta competência a partir de 1958. No Brasil, desde a década de 20 do século passado, tal prerrogativa reside no Executivo. Para tanto ver final do *Capítulo 1*.

**38.** "Antes de 1900, havia pouco, se algum, orçamento de médio prazo que justificasse esta denominação. No século XX, podemos distinguir diversos antecedentes até esforços nos nossos dias atuais para estender o horizonte do orçamento. (...) No Reino Unido, o *Relatório Plowden* de 1961 pediu mais atenção para as consequências plurianuais de decisões de despesa. Uma variedade de mecanismos foi colocada de pé, incluindo a Comissão de Inquérito da Despesa Pública (PESC) e do Programa de Análise e Revisão (PAR). A República Federal da Alemanha introduziu seu 'orçamento de médio prazo' - *Mittelfristige Finanzplanung* ("*mifripl*") e outros países seguiram o exemplo com sua própria versão deste instrumento. Esse esforço coincidiu com um crescente interesse em "estudos futuros", e com experimentos anteriores, de menor sucesso, como a orçamentação por programas (PPBS)." (Tarschys, 2002:85-86) "Na maioria dos países, não há nenhuma obrigação legal para a estratégia fiscal de médio prazo, a ser formalmente aprovada pelo Parlamento. Apesar disso, quase 75% dos Executivos de todos os países da OCDE preparam um cenário orçamentário de médio prazo e apresentam-no ao Legislativo (OCDE, 2003). Por exemplo, a Lei de 1967 da Alemanha para promover a estabilidade" (Liniert e Jung, 2004:101). *Nossa tradução*. No Brasil, com a Constituição de 1988, foi instituído o '*plano plurianual*' para o período de quatro anos a ser apreciado no primeiro ano do mandato dos governos eleitos.

**39.** A natureza autorizativa do processo orçamentário é seletiva. Despesas para as quais há previsão expressa em lei são tratadas como *mandatórias*, enquanto as demais permanecem sujeitas à discricionariedade negocial. A criação de vinculações de receitas seja por meio da destinação de valores percentuais mínimos para determinado setor ou o direcionamento exclusivo de uma determinada parcela de um tributo para determinada finalidade (ex.: fundos contábeis com receitas cativas) constituem mecanismos que geram tal efeito, embora este último apresente externalidades evidentes dada sua inelasticidade diante das variações conjunturais. Em última instância, podemos considerar estas iniciativas como tentativa de retorno do *princípio da afetação das despesas*, predominante no período feudal, como forma de se garantir estabilidade para o financiamento das ações pleiteadas e a contrarestação do *princípio de desconexão do valor de uso* (Ver Nota 71).

**40.** A concessão ou permissão de realização de serviços públicos diretamente pela iniciativa privada constitui vasto tema do Direito Administrativo. Em geral, tal definição encontra-se estabelecida nas constituições que, de forma negativa, estabelecem restrições para sua prática como, por exemplo, no caso da oferta mandatória pelo Estado de 'ensino público e gratuito'. A definição propriamente das matérias passíveis à concessão ocorre em processo legislativo específico, sendo comum esta prática na concessão dos serviços de água e esgoto, transporte público, administração de rodovias, coleta de lixo. Entretanto, é no processo orçamentário que estas modalidades executivas ganham real dimensão executiva, estando sujeitas a regulações mais ou menos efetivas.

**41.** "À medida em que as ações sociais tornam-se coordenadas através do entendimento, são as condições formais do consenso racionalmente motivado que determinam como podem ser racionalizadas as relações que os participantes na interação travam entre si. Basicamente, estas podem se considerar racionais, na medida em que as decisões sim/não, que em cada ocasião servem de suporte ao consenso, surjam dos processos de interpretação *dos próprios participantes*. Igualmente, um mundo da vida pode considerar-se racionalizado, na medida em que permite interações que não

vêm regidas por um consenso normativamente *adscrito*, senão – direta ou indiretamente – por um consenso comunicativamente alcançado”. (Habermas, 1988a:433-434)

42. Offe (1978:151) aponta quatro níveis da seletividade do estado: estrutura, ideologia, processo e repressão. Semelhantemente, Jessop (2007:55) detalha 6 (seis) dimensões estratégicas relevantes dessa seletividade: (1) os modos de representação política, (2) a articulação interna do aparelho de Estado, (3) os seus modos de intervenção e articulação, (4) os projetos políticos articulados por diferentes forças sociais representadas no sistema estatal; (5) a racionalidade governamental e política (*raison d'etat*) visando unidade das diferentes agências e (6) os projetos hegemônicos de visão política, intelectual e moral do interesse público, o bem da sociedade, análogos à socialização. Ambas as abordagens, porém, não tratam de aspectos seletivos diretamente relacionados à acumulação de capital.

43. "Formalmente, o conceito de seletividade se refere a uma configuração de regras de seleção que operam a) pela atualização de apenas um setor num conjunto de possíveis resultados e b) pela produção de uma homogeneidade ou consistência nos acontecimentos atualizados. Poderíamos dizer, de forma simplificada, que seletividade é a restrição não-aleatória (isto é, sistemática) de um espaço de possibilidades. (...) As descrições analíticas e os estudos empíricos recorrem crescentemente à imagem de um sistema de filtros, que confere aos processos político-administrativos um peso específico, vinculado a interesses e classes - uma racionalidade estratégica objetiva, assegurada pela estrutura interna do sistema institucional político, e não por sua instrumentalização externa." (Offe, 1984:151)

44. Como esclarece o próprio autor, a abordagem estratégico-relacional (*SRA-Strategic-relational Approach*) "toma a crítica de Marx à economia política como um ponto de referência primário (sem, no entanto, a leitura tanto em termos ortodoxos marxista-leninista ou estruturalista-althusseriano) e é, portanto, marcada de uma forma dependente também por suas três fontes [a filosofia alemã, a economia inglesa e política francesa]. Mas também tem seu próprio conjunto de fontes secundárias. Estas podem ser descritas, valendo-se do espírito de observação de Lênin apenas como meia brincadeira, como a política alemã pós-guerra, a economia francesa do pós-guerra, e a biologia chilena do pós-guerra." (Jessop, 2007:22) Para uma visão dos fundamentos da SRA, ver Jessop, 2008, onde o autor detalha a evolução de seu pensamento.

45. "As lógicas alternativas do capital devem ser examinadas em termos de *estratégias de acumulação* concorrentes e o campo da luta de classes deve ser examinado em termos de concorrentes projetos hegemônicos. Em ambos os casos, é essencial considerar esses fenômenos a partir da dupla perspectiva de *determinação estrutural* e *posição de classe*. Por sua vez, o momento da determinação estrutural deve ser considerado como a cristalização ou condensação material de estratégias anteriores (ambos com e sem êxito). Da mesma forma, a elaboração de estratégias de classe (posições de classe) deve estar relacionada com as restrições impostas pelas formas existentes de dominação de classe, bem como o equilíbrio prevalecente de forças. Na ausência deste, seria impossível distinguir adequadamente entre as estratégias que são 'arbitrárias, racionalistas, e desejadas', e aquelas que possuem alguma chance de se tornarem "orgânicas"." (Jessop, 2007:34) *Nossa tradução*.

46. "Poulantzas argumentou que a organização do Estado como um campo estratégico garante que a linha geral seja imposta a essas micro-políticas diversificadas. Esta linha geral surge de uma forma complexa da matriz institucional do Estado e do choque de estratégias e táticas específicas. Ela não é redutível unicamente aos efeitos do estado como um conjunto institucional, porque esta é sempre entrecortada por contradições de classe e conflitos. Assim, em contraste com o termo "seletividade estrutural", que ele tirou de Offe (1972) e que implica restrições invariantes, a abordagem de Poulantzas é melhor descrita como preocupada com "a seletividade estratégica". Nem tampouco é a linha geral emergente redutível para a aplicação mais ou menos bem-sucedida de uma estratégia

---

global e coerente, estabelecida no ápice do sistema estatal inteiro. Pois é somente a interação da matriz estrutural do Estado e das estratégias específicas perseguidas pelas diferentes forças que contam para a linha geral." (Jessop, 2007:125) *Nossa tradução*.

**47.** "Isso se torna mais nítido se se constata que é esse Estado que instaura a relação particular entre a *história* e o *território*, que opera uma relação particular entre a matriz espacial e a matriz temporal em que a nação moderna permite a interseção e é também sua encruzilhada. O Estado capitalista estabelece as fronteiras ao constituir o que está dentro, o povo nação, quando homogeneiza o antes e o depois do conteúdo desse enclave. A unidade nacional, a nação moderna, torna-se assim a historicidade de um território e territorialização de uma história, em suma a tradição nacional de um território materializado no Estado-nação: as balizas do território tornam-se referenciais da história traçadas no Estado." (Poulantzas, 1980:132)

**48.** Em sua análise, Jessop (2002 e 2007) utiliza tanto a expressão "*spatio-temporal matrix*", quanto "*spatio-temporal fix*", cujo significado em inglês do termo '*fix*', conforme "*Theasaurus.com Dictionary*", é o de "*a position from which is difficult to escape*" ou de "*repair, adjustment, or solution, usually of an immediate nature*", que, respectivamente, traduzidos para o português podem ser interpretados como 'contingência'/contexto' ou 'corretivo'. Certamente, a tradução como '*corretivo espaço-temporal*' expressa mais fielmente a dimensão regulatória que o autor pretende conferir à seletividade estratégica quando considerada do ponto de vista de um determinado território nacional e de uma conjuntura histórica específica. Na versão brasileira do livro de '*O Estado, o Poder, o Socialismo*' (1980), Nicos Poulantzas emprega sempre a expressão '*matriz espaço-tempo*' ou '*matriz espaço-temporal*' o que, no nosso entendimento, condiz com o significado pretendido de 'contingência' imposta pela combinação histórica de elementos do território e da conjuntura de acontecimentos sobre o sentido das relações de produção e, conseqüentemente, das relações no âmbito do Estado, e não com a alguma ideia instrumental de 'constrangimento' dirigido para a viabilização de resultados.

**49.** "A 'contingência' do poder em comparação com a 'determinância' da estrutura reside no fato de que a conduta dos agentes em questão e, *a fortiori*, os seus efeitos sob um determinado conjunto de circunstâncias, não podem ser previstos a partir do conhecimento das próprias circunstâncias." (Jessop, 2007:29) *Nossa tradução*.

**50.** A abordagem estratégico-relacional se apresenta como alternativa ao que caracteriza como "teóricos de classe" (*class-theoretical*), que analisam as lutas de classes "de modo mais ou menos mecânico, com pouca atenção para a distinção entre os interesses econômico-corporativos ou particulares e os interesses do capital (ou a classe operária) em geral", não tendo "qualquer preocupação com a relação dialética entre esses interesses". Conforme destaca Jessop, seus conceitos "podem ser usados para superar a tendência "teórica de classe" de concentrar-se sobre modalidades concretas de lutas sócio-econômicas, de tal modo que a forma é negligenciada em favor do conteúdo", reduzindo a "lutas de classes a formas específicas (tais como a luta sindical dentro dos limites da racionalidade do mercado ou a competição política partidária dentro dos limites do parlamento burguês)". Tais conceitos dão "atenção (...) à forma como determinadas lutas de consciência de classe e/ou de relevância de classe estão relacionadas a problemas mais gerais de manutenção da coesão social sob a hegemonia burguesa" (Jessop, 2007:33). *Nossa tradução*.

**51.** Em termos estratégico-relacionais, o interesse apresenta duas dimensões. Uma situacional em que "uma situação, ação ou evento podem ser considerados de interesse de um agente, se garante um maior aumento líquido (ou menor diminuição líquida) na realização das condições de existência daquele agente do que quaisquer outras alternativas viáveis em uma dada conjuntura." Por outro lado, o interesse se objetiva a partir do confronto da identidade do agente com a realidade concreta sobre a qual realiza juízos de valor, de modo que "o interesse objetivo deve ser sempre relacionado a uma

---

subjetividade particular, ocupando uma posição específica em uma dada conjuntura", pois o sujeito calcula esses interesses "em termos das condições realmente necessárias para a sua reprodução", levando em conta os "próprios pontos de vista sobre estas condições", podendo, assim, incorrer em equívocos. "Mas isso não significa que o poder é indeterminado em termos de fatores peculiares aos próprios agentes e/ou indeterminado, em termos de padrão de sua interação", e sim que as resultantes das relações que formam o Estado são condicionadas pela "vantagem comparativa, ao invés de alguma noção de interesses absolutos postulados isoladamente em conjunturas específicas" da atuação dos agentes perante a "composição diferencial das 'restrições estruturais' e 'oportunidades conjunturais'" que enfrentam. (Jessop, 2007:29-30) *Nossa tradução*.

**52.** De acordo com Jessop, considera-se 'estrutural' em relação a determinado agente ou grupo de agentes, tudo aquilo que não pode ser alterado para um dado horizonte temporal. Correspondentemente, é 'conjuntural' tudo aquilo que pode ser alterado pelos mesmos no dito horizonte temporal (Jessop, 1982:253).

**53.** "Sociólogos costumam condenar a inconciliável e, portanto, teoricamente inadmissível, dicotomia dualista entre restrições absolutas, externas, e a ação subjetiva de livre-arbítrio completamente incondicional; eles se propõem a substituí-la pela combinação conceitual dualizada de uma emergente, contingente, mas ainda determinante estrutura social e ações selecionadas por agentes mais ou menos bem socializados. (...) Ainda se inclinam a tratar a estrutura social (agora emergente) como constrangida e determinada independentemente dos agentes e ações sujeitas à restrição e, com esta ênfase na socialização de atores competentes, tratam a ação social como sendo essencialmente governada por regras, estruturas repetitivas e reprodutivas, independentemente de contextos de orientações estratégicas. (...) A falsa dualidade conecta as duas categorias contrapondo estrutura (como regras e recursos) à ação (como a conduta concreta) e/ou considerando-as como recursivamente reprodutivas uma da outra. Apesar desta contraposição da estrutura à ação, esta abordagem ainda é abstrata, e, apesar de sua referência ritual à recursividade, permanece atemporal. No entanto, uma verdadeira dualidade pode ser criada relativizando dialeticamente (em oposição a relacionar mecanicamente) ambas as categorias analíticas." (Jessop, 1996:123-124) *Nossa tradução*.

**54.** "Transposta (alguns diriam ilegitimamente) da biologia celular para a sociologia, a teoria autopoietica sugere que os principais subsistemas sociais (como a economia, direito, política e ciência) podem ser estudados como autoreferenciais, autoreprodutivos e autoregulados. A estreita analogia pode ser encontrada na análise de Marx do aparente autofechamento e autovalorização do circuito do capital que é habilitado pela generalização da forma-mercadoria para a força de trabalho (Marx 1867). Marx e Engels também descrevem o sistema jurídico moderno em termos similares (veja especialmente Engels 1886). (...) tais sistemas funcionam de acordo com seus próprios códigos operacionais e programas, em vez de obedecer a uma lógica externa ou serem prontamente dirigidos a partir do exterior. Apesar da autonomia de funcionamento desses sistemas funcionais, no entanto, eles são materialmente interdependentes." (Jessop, 2007:26) *Nossa tradução*.

**55.** "Dominância ecológica é sempre diferencial, relacional e contingente. Assim, um dado sistema pode ser mais ou menos ecologicamente dominante. Seu domínio irá variar entre sistemas, e em diferentes esferas ou aspectos do mundo da vida, e o seu domínio dependerá do desenvolvimento da todo o ecossistema social. Isso não significa que o sistema ecologicamente dominante não será afetado pela operação de outros sistemas ou que as forças sociais específicas não tentarão reverter, freiar ou guiar aquele domínio. A relevância da dominância ecológica para nossas preocupações torna-se clara quando nos lembramos de que o capitalismo não pode ser reproduzido unicamente através da forma valor. Depende de outros sistemas e do mundo da vida para ajudar a fechar o circuito do capital e para compensar as falhas de mercado." (Jessop, 2002:26) *Nossa tradução*.

---

**56.** Dentre as três críticas gerais que faz à abordagem de Poulantzas, Jessop aponta, ao final, que ele não se ateve à problemática da governança. "Em primeiro lugar, (...) ele ignorou as mudanças na dinâmica global da acumulação de capital que estão associadas à transição do fordismo atlântico para uma economia globalizante baseada no conhecimento". (...) "Em segundo lugar, (...) falhou em notar o quanto a interpenetração multidimensional dos espaços econômicos que identificou em *As classes sociais no capitalismo de hoje* também implicou um redimensionamento dos aparatos e do poder de Estado". (...) "Em terceiro lugar, embora ele tenha reconhecido o papel vital das redes nas operações do Estado (i. e., redes de poder paralelo dentro do Estado para assegurar uma medida de unidade do aparato; redes de poder de negócios e administrativo nos cimos do aparato econômico do Estado para facilitar a elaboração de estratégias econômicas em favor do capital monopolista; redes entre os partidos do poder), ele não percebeu para quão longe isso deslocaria o exercício do poder do Estado, do planejamento de cima para baixo e do jugo hierárquico em direção à descentralização guiada pelo contexto [*context-steering*] e a outras formas de governança à sombra da hierarquia." (Jessop, 2009:143) *Nossa tradução*.

**57.** Na verdade, é notável que "ideias genuinamente originais e importantes" apresentadas por Poulantzas, sobretudo as que aqui nos interessam centralmente - o estado enquanto relação social, a materialidade e a seletividade como manifestação dessa condição - "são anuladas em razão de sua dominação por uma teoria completamente alheia ao marxismo, uma teoria cujas implicações, de fato, Poulantzas constantemente tenta evitar". Nosso objetivo aqui é justamente, como assinala Clarke, lograr que suas ideias sejam "integradas no marxismo, na esteira de uma crítica teórica profunda que relacione seu trabalho, tanto ao dogmatismo marxista e à ciência social burguesa" (Clarke, 1991:63), o que pretendemos, mais à frente, avançar ao fundamentar a seletividade do Estado a partir da movimentação de parte da renda do circuito capital-dinheiro que o Estado empreende.

**58.** "O mais próximo que somos levados a tal teoria [do Estado Capitalista] está nos capítulos finais do 'Estado Capitalista' (1982) e na 'Teoria do Estado' (1990), (...) somos deixados com uma série de considerações que devem ser incorporadas em qualquer teoria adequada do corpo: uma noção generalizada de como a nossa teoria deve ser construída (o método de articulação), e uma série de sugestões detalhadas, ao que a teoria do Estado capitalista não deve ser parecida. (...) A Teoria do estado de Jessop permanece, portanto, sempre implícita e subdeterminada, ficando em aberto para o tipo de deturpação e rejeição que tem caracterizado grande parte da sua recente recepção." (Colin, 1994:2)

**59.** A descrição da relação entre 'agenciamento' e 'estrutura' deixa ainda margem para crítica a sua suposta tautologia. De acordo com Bonefeld, há uma circularidade nessa relação. A seletividade estrutural condiciona a ação dos sujeitos sociais e, ao mesmo tempo, pressupõe que os constrangimentos estruturais emergem da conduta estratégica dos sujeitos sociais, na medida em que "seletividade estrutural" é definida por e permanece à mercê da transformação contingente emergente da realidade social" Bonefeld, 1994:18). Colin, em defesa, argumenta que "a noção de seletividade estrutural representa, provavelmente, a expressão conceitual mais clara da mútua interpenetração de estrutura e estratégia no trabalho de Jessop" (Colin, 1984:13). Argumenta que Bonefeld não apresenta interpretação para a contradição que aponta. Neste caso, "se as estruturas não [forem] vistas como o resíduo (intencional ou não) do agenciamento estratégica anterior, e agentes enquanto situados e, assim, limitados dentro dos parâmetros definidos pelas configurações estruturais, então a única formulação alternativa seria a desarticulação da estrutura e da estratégia", o que levaria a crítica de Bonefeld conter uma contradição central, acusando Jessop "simultaneamente tanto de um dualismo de estrutura e estratégia e de uma suposta tautologia que resulta de sua transcendência" (Colin, 1984:13-14). *Nossa tradução*.

---

**60.** "É possível reduzir os imperativos funcionais essenciais de qualquer sistema de ação e, portanto, de qualquer sistema social, a quatro, o que eu tenho chamado de manutenção de padrão, integração, realização de objetivos e adaptação. Estes estão listados em ordem de importância, sob o ponto de vista do controle cibernético de processos de ação no tipo de sistema em consideração." (Parsons, 2007[1961:425]) Esta formulação é conhecida como 'paradigma *AGIL*', que, na teoria parsoniana, destina-se a fundamentar a discussão sobre como uma organização ou um sistema social sobrevive e se desenvolve, segundo os seguintes aspectos: A = *Adaptation* (função adaptativa); G = *Goal Attainment* (função de realização de objetivos); I = *Integration* (função integradora) e L = *Latency* (função de manutenção do modelo padrão).

**61.** "Quando se estuda a marcha das categorias econômicas e em geral qualquer ciência social histórica, sempre convém recordar que o sujeito - a sociedade burguesa moderna, nesse caso - se encontra determinado na mentalidade tanto quanto na realidade, e que as categorias, portanto, exprimem formas de vida, determinações de existência, e amiúde somente aspectos isolados dessa sociedade determinada, desse sujeito, e que, por isso, a [Economia Política] não aparece também como ciência senão unicamente a partir do momento em que trata dela como tal" (Marx, 2009:265). É preciso se reconhecer, em termos analíticos, que "o capital é a potência econômica da sociedade burguesa, que domina tudo". Isto não significa "colocar as categorias econômicas na ordem segundo a qual tiveram historicamente uma ação determinante", mas, "depois de ter considerado separadamente um [o capital] e outro [a categoria específica a se analisar], deve-se estudar sua relação recíproca", para demonstrar a "conexão orgânica [dessas categorias econômicas] no interior da sociedade burguesa moderna" (Marx, 1984:267).

**62.** Curiosamente, Jessop não se atenta para a crítica de Poulantzas a Milliband: "Segundo esta problemática [a redutibilidade do estado a relações interpessoais de membros de diversos grupos], os agentes de uma formação social, "homens", não são considerados como "portadores" de instâncias objetivas (como eles são em Marx), mas como o princípio genético dos níveis do todo social. Esta é uma problemática dos atores sociais, dos indivíduos como a origem da ação social (...). Este é notoriamente um dos aspectos da problemática tanto Weber quanto do funcionalismo contemporâneo. Para transpor esta problemática do sujeito no marxismo é, no final, admitir os princípios epistemológicos do adversário e correr o risco de viciar as próprias análises. (Poulantzas, 2008 [1969]:176)

**63.** Bonfeld (1994) faz dura crítica à análise de Jessop, considerando-a uma retomada da interpretação do materialismo dialético funcionalista stalinista. Colin, por seu lado, rejeita tal tratamento e, embora reconhecendo problemas na abordagem jessopiana, ressalta os seus "muitos insights teóricos altamente perceptivos que podem ajudar a livrar a teoria marxista de seu impasse contemporâneo". Problematiza que o desafio enfrentado pelo marxismo contemporâneo é o de "desenvolver uma compreensão dos sempre mutantes contornos variáveis do campo de enfrentamento desigual no qual as lutas dos explorados são tornadas concretas para que possamos conhecer melhor em que direção chutar para atingir as balizas do gol", destacando o risco de se permanecer em uma interpretação resignada "à visão superficialmente atraente e otimista de que "o capital é luta de classes" e será sempre assim, e que aquela luta perpétua é o agente dinâmico de condução do desenvolvimento capitalista" (Colin, 1994:1). Este empreendimento interpretativo, considerando a atuação de indivíduos inseridos em classes sociais produzindo normatizações que expressam ao mesmo que retroagem sobre a dinâmica das relações de produção, gerando regimes de convivência social específicos e criando possibilidades para a transformação da formação social, certamente, envolve uma detalhada teorização sobre a formação e o desenvolvimento da 'consciência de classes', cuja problematização foge ao escopo deste trabalho. As críticas à análise de Jessop, que tal lacuna

---

interpretativa possibilita, destinam-se, certamente, a esclarecer os limites da solução proposta para o conceito de seletividade.

**64.** No Direito Positivo, 'crédito' significa o direito à disponibilidade de certo montante de recursos, devidamente apurado e dotado de certeza, liquidez e exigibilidade, por parte de um determinado agente perante outro, estabelecendo um vínculo jurídico que obriga ao segundo designado como 'devedor' (sujeito passivo) ao pagamento ao primeiro intitulado 'credor' (sujeito ativo), conforme critérios estabelecidos. No caso da condensação material, parte do fluxo ou do estoque da renda do trabalhador e do capitalista são retirados do 'circuito dinheiro' para serem movimentados a partir do Estado, sob o princípio de que retornarão na forma de benefícios para a reprodução do capital e do trabalho. A utilização do termo contribui, assim, para destacar a natureza dos compromissos envolvidos na transformação do montante apropriado em benefício, que, neste sentido, constitui-se primeiramente enquanto crédito tributário para, ao final, ser materializado em ações governamentais concretas, torna-se crédito financeiro. A parte da renda entregue por trabalhadores e capitalistas constitui um crédito a favor benefício de públicos, o que, conforme se discute adiante, constitui o fundamento da reificação da movimentação de renda empreendida a partir do estado.

**65.** De acordo com Musgrave e Musgrave (1980), as ações governamentais possuem finalidade 'alocativa', de provisão dos bens e serviços públicos adequados, e 'distributiva' para corrigir distorções na distribuição de renda, bem como função 'estabilizadora', destinadas a promover a sustentabilidade global da renda nacional e do nível de emprego. Esta conceituação não leva em conta a lógica das movimentações de renda a partir do Estado relativamente à reprodução das relações de produção capitalista, a qual envolve *suplementações de renda de capitalistas e trabalhadores*, assim como alocações *defensivas*, visando justamente enfrentar as disfuncionalidades apontadas nas mencionadas conceituações. Na definição original de Musgrave, as despesas 'alocativas' pretendem caracterizar bens e serviços públicos universais, que, na verdade, no contexto do desenvolvimento capitalista, correspondem justamente às *suplementações de renda*, conforme discutido no *Capítulo 3*, o que leva a ser inóqua a distinção entre uma suposta natureza 'alocativo', uma vez que, em última instância, todas despesas apresentam natureza *redistributiva* do ponto de visto do circuito capital-dinheiro.

**66.** O *Direito Financeiro* constitui o campo do ordenamento jurídico-institucional que congrega “o conjunto de normas e princípios que regulam a atividade financeira” e estabelece “as regras e procedimentos para a obtenção da receita pública e a realização dos gastos necessários à consecução dos objetivos do Estado” (Lobo Torres, 2003:12). O *Direito Administrativo* refere-se ao “conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado” (Lopes Meirelles, 1992:29). “O Direito Financeiro guarda estrita relação com o Direito Administrativo. (...) Uma das principais diferenças entre o Direito Administrativo e o Direito Financeiro reside no fato de que o primeiro cuida de administrar os bens que o Estado possui, enquanto o segundo cuida de arrecadar os recursos que o Estado não tem” (Bastos, 2002:37). Segundo Baleeiro (1997:35), alguns entendem que não caberia a autonomia do Direito Financeiro, pois a atividade financeira “outra não é senão a própria atividade administrativa disciplinada pelo Direito específico, que lhe é peculiar”.

**67.** O circuito de controle envolve aparelhos próprios do Legislativo como órgãos de apreciação de contas tais como tribunais de contas, e ritos processuais como comissões de inquérito, onde se realizam a avaliação de prestações de conta, o julgamento de desvios de conduta e a decisão sobre a aplicação de sanções a agentes públicos, que é, em geral, denominado de 'controle externo'. As prerrogativas desses órgãos são definidas conforme a cultura política de cada estado-nacional, sobretudo no que se refere à forma de escolha de seus integrantes e à extensão de sua autoridade formal, a qual pode assumir natureza de *poder judicante* além do próprio processo parlamentar. Em



---

alguns estados, competem ao Judiciário as funções de julgamento e aplicação de sanções sobre todo arranjo orçamentário. Ver *Nota 23* e análise das diferenças dos arranjos orçamentários na atualidade ao final da *Seção 1.4* do *Capítulo 1*.

**68.** "As empresas estatais estão se tornando mais ricas e mais poderosas, mesmo quando todo setor estatal encolhe, e os governos estão apertando o controle sobre os altos comandos da economia, mesmo enquanto o setor privado cresce. (...) Os governos estão se tornando proprietários mais sofisticados. Apenas um punhado de empresas públicas ainda está se reportando diretamente aos ministérios do governo. A maioria dos governos prefere exercer o controle através de sua titularidade de ações. (...) Alguns governos estão dominando a arte de controlar companhias por meio de participações minoritárias." (Wooldrige, 2011:5) *Nossa tradução*.

**69.** A abordagem liberal reconhece, em parte, esta condição, porém a trata enquanto um desafio político do estado democrático, no qual o cidadão-eleitor procura eleger o governante que melhor reflita suas preferências alocativas. Como destacam Musgrave e Musgrave, considerando-se que, nesse processo, "a ação política seja racional", para o político, o objetivo "é maximizar seus votos, de maneira a se manter no poder", e, para o cidadão-eleitor, é o de "maximizar os benefícios líquidos que ele obtém da atividade fiscal, isto é, o excedente dos benefícios que ele obtém dos gastos governamentais em relação aos gastos em que ele incorre em função da tributação" (Musgrave e Musgrave, 1980:92). Assim, o político procurar-se-á manter fiel às suas proposições eleitorais e o eleitor manter-se-á racional desde a sua escolha até a sua efetiva implementação, o que responderia às necessidades de conexão entre os momentos de financiamento e alocação. Entretanto, uma vez eleitos os representantes, que respondem pelo "programa vencedor", é possível que não façam "um bom trabalho ao colocá-lo em prática". Assim, apontam os autores, "mais cedo ou mais tarde, a corrupção e a ineficiência se instalam", de modo que os benefícios esperados não se realizam e as ações empreendidas resultam em danos.

**70.** As metodologias de avaliação de resultados da atuação do Estado proliferaram visivelmente a partir do final dos anos 80 do século passado, como resposta à crise fiscal generalizada do período anterior, visando à análise de desempenho da administração pública e gestão das ações avaliadas como de menor eficiência. Contudo, desde o período do pós-guerra, disseminou-se a análise de custo-benefício da alocação orçamentária esclarecer "como aquelas decisões públicas que contribuem para o bem-estar econômico da sociedade podiam ser separadas daquelas que não contribuem" (Haveman e Margolis, 1977:7). A análise de custo-benefício constituiu-se no principal pilar da metodologia de elaboração e avaliação de orçamento, o *PPBS - Planning, Programing Budget System*, difundida a partir do final da década de 50 para todo o mundo, inclusive no Brasil, onde ficou conhecida como "orçamento-programa". Ela vigorou até o Governo Nixon, quando finalmente sucumbiu às críticas quanto à sua incapacidade de incorporar aspectos qualitativos das políticas públicas, conforme discutido no *Capítulo 1*. (Ver Wildawsky, 1982)

**71.** À sua própria maneira, sem se valer expressamente do conceito de 'regime de acumulação' desenvolvido pela *Escola da Regulação*, valendo-se mais do conceito gramsciano/poulantziano de 'matriz espaço-temporal' para definir os diversos padrões de seletividade que se estabeleceram historicamente, Jessop discute, em *'The Future of the Capitalist State'* (2002), o desafio para se periodizar o desenvolvimento do Estado Capitalista. A periodização "opera com diversas escalas de tempo", classificando "ações, eventos e períodos em estágios de acordo com as suas implicações conjunturais (como combinações específicas de restrições e oportunidades na busca de projetos diferentes) para as ações de diferentes forças sociais em diferentes locais de ação através de diferentes horizontes temporais", de modo a fornecer um "quadro explicativo orientado para a interação contingente e sobredeterminada de mais de uma dessas séries" (Jessop, 2007:88). Na verdade, o livro destina-se justamente à periodização do Estado Capitalista recente, que ele classifica em dois estágios:

*KNWS-Keynesian National Welfare State* e *SWPR-Schumpeterian Workfare Postnational Regime*, cujas características mais à frente serão analisadas.

**72.** A '*Teoria da Regulação*' desenvolveu-se na França desde os anos 70, como crítica ao estruturalismo althusseriano, e coleciona atualmente uma família de perspectivas analíticas denominadas "regulacionistas". Referimo-nos aqui ao trabalho de M. Aglietta, a partir especialmente de sua obra '*Régulation et Capitalisme*' (1976) ou, em inglês, '*A Theory of Capitalist Regulation: The US Experience*' (1979), e que, juntamente, principalmente, com as obras de Robert Boyer e Alain Lipietz, assim como de Benjamin Coriat, J. Mistral, Billaudot, veio a constituir uma escola interpretativa, inicialmente em uma perspectiva marxista, da evolução do modo-de-produção e do Estado capitalista. Jessop configura vertente inglesa, que mantém, na origem, forte conexão com os conceitos de Poulantzas.

**73.** '*Workfare*' (*work+welfare*, isto é, trabalho+bem-estar) refere-se a benefícios sociais, cuja obtenção os beneficiários têm de cumprir determinados requisitos para desfrutarem o direito, tais como participar de programas de formação e reabilitação profissional, trabalhos comunitários, manutenção de filhos em escola ou de seu cronograma de vacinação em dia etc. O termo foi introduzido pela primeira vez pelo líder norte-americano de direitos civis James Charles Evers, em 1968, e popularizado pelo presidente norte-americano Richard Nixon em discurso televisionado em agosto de 1969. Na inexistência de termo correlato em português, optou-se pela utilização da expressão 'benefícios sociais com condicionalidades'. Para discussão ideológica sobre a pertinência do 'workfare' em contraposição ao 'welfare', ver PECK, Jamie (1998). "Workfare: a geopolitical etymology". *Environment and Planning D: Society and Space* 16(2), 1997, 133–161.

**74.** Jessop ressalta que não teve a intenção de apresentar o *SWPR* enquanto "um elemento-chave no modo de regulação do capitalismo contemporâneo, muito menos propor um plano detalhado para uma alternativa ao capitalismo como modo de produção", por três razões. Em primeiro lugar, ele se propôs "a fornecer principalmente a base teórica para uma reavaliação radical da dinâmica do Fordismo Atlântico e para a exploração de formas prováveis de política econômica e social no período pós-fordista" e não delimitá-las como um novo estágio do Estado Capitalista. Em segundo lugar, não chegou a abordar "as contradições ecológicas do capitalismo" para "os espaços econômicos do Fordismo Atlântico, e, muito menos, para o mundo como um todo", o que seria necessário para análise das "dimensões militares do poder do Estado e sua relação com a geopolítica e a geo-economia", assim como para fazer uma crítica mais abrangente da ecologia política na fase atual do capitalismo. Além disto, em terceiro lugar, seria necessário "desenvolver e elaborar coletiva e democraticamente" uma alternativa à economia globalizada baseada no conhecimento ou o *SWPR*, diante de suas "observações sobre o fracasso da governança e da importância da reflexividade coletiva e ironia romântica". (Jessop, 2002:260)

**75.** Jessop funda sua abordagem originalmente na formulação gramsciana de Estado enquanto 'sociedade política+sociedade civil', que prefere designar como 'economia integral' (Jessop, 2002:6). Contudo, em várias passagens, o Estado desponta enquanto categoria restrita à dinâmica da 'sociedade política', que apresenta estruturas próprias. Ao periodizar, porém, a evolução do Estado, retoma a perspectiva totalizante em que o Estado aparece como relação social. Certamente, cabe melhor precisar a articulação entre estas categorias (Estado, regime de acumulação e modo de regulação)- o que ele não faz, porque, na *Teoria da Regulação*, o Estado desempenha papel de sujeito mediador, aparecendo, ao lado das outras duas, como forma institucional específica de regulação desdobrada em, pelo menos, três dimensões (suas instituições propriamente, a política monetária e a política internacional), o que lhe confere natureza intencionalista, em contradição com a própria abordagem estratégico-relacional.

---

**76.** O termo 'fordismo' foi criado por Antonio Gramsci, em 1922, para descrever os sistemas de produção em massa e gestão idealizados, em 1913, pelo empresário norte-americano Henry Ford (1863-1947), fundador da Ford Motor Company, que representam uma racionalização da produção capitalista baseada em inovações técnicas e organizacionais para, de um lado, a produção em massa e, do outro, o consumo de massa. O conceito foi retomado pela *Teoria da Regulação*, sobretudo a partir do trabalho de Aglietta (1976), para caracterizar o princípio predominante de regulação social do regime de acumulação capitalista no pós-guerra, orientado pela intensificação da exploração do trabalho por meio do incremento da mais-valia relativa e pelo consumo de massas. "O fordismo é uma brilhante ilustração da tese marxista segundo a qual a divisão técnica do trabalho é determinada pelo aprofundamento da divisão social do trabalho. Ela caracteriza um novo estado de regulação do capitalismo, aquele do regime de acumulação intensiva onde a classe capitalista busca uma gestão global da reprodução da força de trabalho assalariado pela estreita articulação de relações de produção e relações mercantis pelas quais os trabalhadores assalariados compram seus meios de consumo" (Aglietta, 1976:96). *Nossa tradução*.

**77.** "A crise fiscal geral resultante do estado foi associada a conflitos, não só sobre o nível e a incidência de gastos estatais, mas também sobre a reestruturação dos sistemas fiscais e de crédito (sobre a crise fiscal, ver especialmente O'Connor 1973). Isso se refletiu no crescimento de hostilidade para com os custos fiscais do estado de bem-estar e/ou as consequências inflacionárias de financiamento das despesas de bem-estar por meio de endividamento do governo, e foi um dos principais fatores para o deslocamento para o regime neoliberal nas economias fordistas anglófonas e políticas de ajustes neoliberal em outras economias fordistas. No entanto, as chances de contenção a longo prazo nos gastos do bem-estar social (especialmente sobre a conta de capital) sem provisão de deterioração eram (e ainda são) limitadas". (Jessop, 2002:85)

**78.** Jessop aponta, na verdade, "cinco contradições significativas relacionadas com a crise do fordismo e a transição para o pós-fordismo". As duas apresentadas sinteticamente acima se referem a "aspectos primários e secundários das principais contradições do modo de regulação fordista". As outras três (contradição entre os momentos de valores de uso e troca no capital produtivo devido à globalização, dependência crescente de condições extraeconômicas para a acumulação de capital gerada pela disseminação da 'economia do conhecimento', contradição entre a socialização crescente das forças de produção e contínuo controle privado nas relações de produção e apropriação do excedente tendo em vista ampliação da geração de valor pelo trabalho intelectual) dizem respeito a aspectos modernizantes do desenvolvimento capitalista, consideradas por ele de "importância secundária para os KWNS". (Jessop, 2002:104)

**79.** Jessop caracteriza o novo regime enquanto 'schumpeteriano' levando em conta as maneiras que Schumpeter apontou para a inovação empresarial: "(1) A introdução de um novo bem - com o qual os consumidores ainda não estão familiarizados - ou de uma nova qualidade de um bem. (...) (2) A introdução de um novo método de produção (...) ainda não testado pela experiência (...) fundado sobre uma descoberta cientificamente nova (...) (3) A abertura de um novo mercado, em que o ramo particular da produção do país em questão não tenha se inserido anteriormente, ou que não tenha existido antes. (4) A conquista de uma nova fonte de abastecimento de matérias-primas ou bens semi-manufaturados (...) (5) A implementação de uma nova organização de qualquer indústria, como a criação ou o rompimento de uma posição de monopólio (Jessop, 2002:122)

**80.** Analisando o fato de que a acumulação de capital se reproduz em um processo próprio a ser delimitado, Aglietta ressalta que, para apreendemos esta realidade, "somos levados a negar que o que existe é auto-evidente. A noção de reprodução torna-se necessária. Falar de reprodução é colocar em evidência os processos que permitem aos que existem continuar a existir. Em um sistema cujas

relações internas se transformam, tudo não continua a existir. Devemos, portanto, estudar o modo de aparição do que é novo no sistema." (Aglietta, 1976:38).

**81.** Brenner e Glick criticam ainda o fato dos regulacionistas restringirem a análise das formas institucionais aos limites nacionais: "Se alguém leva a sério a forma e o grau em que, não só no quadro mais amplo das relações sociais de propriedade, mas também a natureza da economia mundial que molda os processos locais de acumulação de capital, o projeto de conceituação da história do capitalismo como uma progressão de modos de desenvolvimento determinados institucionalmente e situados nacionalmente parece ainda mais problemático. Isto é porque a distribuição internacional de dado poder produtivo terá um papel central na determinação se as instituições são ainda viáveis nas economias nacionais num dado momento histórico, bem como qual será o seu efeito sobre a acumulação de capital, visto que, a menos que elas sejam blindadas de alguma forma, essas instituições devem responder diretamente à concorrência internacional. Focando como eles fazem sobre a regulação das economias nacionais como um todo, os teóricos regulacionistas não têm dedicado muita atenção às inovações institucionais que ocorrem de forma parcial, a nível das unidades individuais de capital – a forma corporativa, integração vertical, integração horizontal, formas de fusão de bancos e de capital de fabricação, e assim por diante." (Brenner e Glick, 1991:112).

**82.** Conforme já discutido anteriormente, do ponto de vista dos regulacionistas, o regime de acumulação se define por uma série específica de regularidades, embora o conteúdo dessas regularidades seja "visto em grande parte como uma expressão de estruturas institucionais que regem as relações intra e interempresa, as relações entre os capitais e a relação entre capital e trabalho, ou seja, o modo de regulação". Elas incluem (i) o padrão de organização produtiva dentro das empresas, (ii) o horizonte de tempo para as decisões sobre a formação de capital, (iii) a distribuição de renda entre salários, lucros e impostos, (iv) o volume e a composição da demanda efetiva, e (v) a conexão entre o capitalismo e os modos não-capitalistas de produção (Brenner e Glick, 1991:47). As regularidades (iii) e (iv) expressam diretamente o montante do excedente gerado e sua respectiva apropriação ao longo do processo produtivo, enquanto as demais dizem respeito a processos que afetam a produtividade capitalista. Veja que a demarcação histórica dos regimes de acumulação pelos regulacionistas é feita justamente a partir da variável (i), que define as noções de acumulação intensiva e extensiva, e não a partir das duas outras em questão, que assinalam a realidade efetiva do novo padrão de acumulação.

**83.** O modelo de Kalecki destina-se a mostrar que o lucro dos capitalistas é determinado pelo investimento e consumo dos capitalistas, o que não interessa à análise em curso. O raciocínio se desenvolve, partindo-se do pressuposto de que os trabalhadores não fazem poupança e sabendo-se que o total do produto do *Departamento de Bens dos Trabalhadores* é consumido pelos salários dos trabalhadores de todos os departamentos [ $C_w = W_1 + W_2 + W_3$ ], a fim de demonstrar que o excedente apropriado pelos capitalistas neste *Departamento III* é equivalente à soma da renda dos salários em *DI* e *DII* [ $P_3 = W_1 + W_2$ ]. Ora, somando-se ( $P_1 + P_2$ ) em ambos os lados desta identidade [ $(6) P_1 + P_2 + P_3 = P_1 + W_1 + P_2 + W_2$ ], constatamos, ao simplificar [ $P = I + C_c$ ], que "os lucros são determinados pelo consumo e investimento dos capitalistas" (Kalecki, 1977:67), visto que [ $P_1 + W_1 = I$ ] e [ $P_2 + W_2 = C_c$ ].

**84.** Embora, estritamente do ponto de vista da renda seja considerado  $W + P + T = Y$ , optamos por substituir  $T$  (tributos) por  $G$  (despesas governamentais), de modo a termos  $W + P + G = Y$ , devido ao papel de suplementação da renda que estas despesas desempenham na reprodução ampliada do capital. Além disto, como  $G$  em geral é maior do que  $T$  ( $G > T$ ), em razão do financiamento por meio do déficit orçamentário ( $D_g = G - T$ ), esta alteração mostra-se mais adequada por expressar todo montante do excedente redistribuído e redirecionado a partir do Estado.

---

**85.** "O derramamento de petróleo *British Petroleum - BP* causou no Golfo do México, em 2010, é um exemplo perfeito das limitações do PIB. As transações feitas para substituir ativos danificados ou destruídos por um desastre como esse não são diferenciadas em pontuações finais do PIB, da ordem de cerca de US \$ 20 bilhões em derramamento de óleo 2010. (...) O Furacão Katrina é outro exemplo significativo das limitações do PIB: com cerca de US \$ 250 bilhões em custos de limpeza, o efeito do furacão sobre o PIB certamente não reflete o bem-estar dos cidadãos de Nova Orleans ou economia nos anos após o desastre."

A partir de [http://www.ips-dc.org/blog/spending\\_is\\_not\\_growth\\_the\\_case\\_against\\_gdp](http://www.ips-dc.org/blog/spending_is_not_growth_the_case_against_gdp).

**86.** Musgrave reconhece a pertinência das despesas governamentais para a estabilização macroeconômica a partir de sua classificação das finalidades despesa pública, sem ressaltar a sua natureza defensiva ou de custos do desenvolvimento do capitalismo. Stiglitz, Sen e Fitoussi (2008), do mesmo modo, consideram pertinentes despesas defensivas financeiras, tratando-as como o custo de um 'seguro', uma vez que "mudanças na política econômica podem afetar o nível de risco e, portanto, a necessidade de se envolver nessas atividades de redução de risco". Segundo eles, apontar que "a liberalização do mercado financeiro e de capitais resultou em maior risco e volatilidade" seria um contrasenso, pois o aumento do risco foi resultado do "aumento do bem-estar econômico".

**87.** O imposto de renda foi alimentado desde a Revolução Francesa como uma forma de tributação não discriminatória, que possibilitaria aos indivíduos contribuírem realmente conforme sua capacidade econômica, defendendo o cidadão à época das arbitrariedades dos governos. Entretanto, ao ter como base de incidência a renda individual, esta forma de tributação desloca a real fonte de geração de renda e riqueza da figura do capitalista, que efetivamente se apropria do excedente gerado e responde pelas disponibilidades para reprodução do capital, para a figura do trabalhador. Isto ideologicamente lhe reifica um significado de equanimidade, mas efetivamente exclui o papel desempenhado pelo capital do centro da problemática da contributividade social.

**88.** "Para a maioria dos financistas, pois, a distinção entre imposto e taxa reside em que ambos são processos de repartição de custos, mas, enquanto a última divide a despesa entre os indivíduos componentes do grupo limitado dos beneficiários (quer usem do serviço ou o provoquem, quer gozem do serviço porque o têm à disposição), em contraste, o imposto opera a divisão dos encargos governamentais por grupos mais dilatados sem a mínima preocupação de que os indivíduos deles integrantes sejam ou não beneficiados, ou tenham a mais remota responsabilidade na provocação do serviço assim mantido" (Baleeiro, 1997:253). Por sua vez, as contribuições, que englobam pagamentos de natureza social, sobretudo, para a seguridade social bem como de natureza estritamente econômica, são considerados doutrinariamente no campo da 'parafiscalidade', pois não apresentam características de imposto, principalmente pela "destinação especial ou 'afetação' dessas receitas aos fins específicos cometidos ao órgão oficial ou semi-oficial investido daquela delegação" (Baleeiro, 1997:289).

**89.** *Penn World Table - PWT* é uma iniciativa da Universidade de Groningen na Nova Zelândia que mantém uma plataforma web com dados primários de PIB de diversos países (<http://www.rug.nl/research/ggdc/data/penn-world-table>). *Measuring Worth* é uma instituição não governamental dedicada a análise do poder de compra com dados de PIB, preços e salários, principalmente, referentes aos EUA, RU e Austrália (<http://www.measuringworth.com/index.php>). *Madison Project* é uma iniciativa acadêmica independente mantida pelos professores com a finalidade estudos comparativos de crescimento econômico, igualmente disponibilizando dados de PIB para vários países (<http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/data.htm>).

**90.** Os dados orçamentários referentes aos EUA foram obtidos em [usgovernmentspending.com](http://usgovernmentspending.com), que compila séries históricas de receitas e despesas a partir, notadamente, do *Office of Management and Budget*, órgão de gestão orçamentária do Governo Norte-Americano, ou do *United States Census*

*Bureau* (<http://usgovernmentspending.blogspot.com.br/2009/03/how-we-got-data-for-usgovernmentspending.html>). Os dados relativos ao Reino Unido foram obtidos em [ukpublicspending.co.uk](http://ukpublicspending.co.uk), que toma como base o '*Public Expenditure Statistical Analyses - PESA* do *HM Treasury*, ministério da fazenda britânico, para séries de 1990 até o presente, e registros do '*Blue Book, National Income and Expenditure*'. Para antes de 1950, a fonte para as despesas é '*The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*' de Alan T. Peacock e Jack Wiseman (<http://ukpublicspending.blogspot.com.br/2009/04/how-we-got-spending-data.html>).

**91.** De acordo com dados do FMI, em 2013, as 10 (dez) maiores economias são: 1ª Estados Unidos, 2ª China, 3ª Japão, 4ª Alemanha, 5ª França, 6ª Brasil, 7ª Reino Unido, 8ª Itália, 9ª Rússia e 10ª Índia. Em princípio, apenas a China não se caracteriza estritamente enquanto um típico Estado Capitalista. As projeções indicam que até 2018 estes países deverão continuar a compor este grupo, com destaque para a mudança de posição de Brasil, Rússia França, Índia e Itália que passarão a ocupar, respectivamente, a 5ª, 6ª, 7ª, 8ª e 10ª posição.

**92.** Em relatório sobre as análises relativas a 'despesas públicas', o Banco Mundial concluía, em meados dos anos 90, que "na maioria dos países há problemas de dados significativos. Dados precisos muitas vezes não estão prontamente disponíveis, em alguns casos, eles são simplesmente estimativas orçamentárias preliminares; em outros, o conceito de 'caixa' ao invés de 'competência' é empregado, de modo que a situação percebida pode ser bastante enganosa. Em um número de países, as restrições de dados podem impor restrições sobre os objetivos. Por exemplo, a falta de conhecimento sobre as dívidas inter-setoriais podem limitar a capacidade de classificar que empresas são viáveis ou não, e quais simplesmente estão sofrendo problemas de liquidez. O FMI tem feito alguns progressos em direcionar as necessidades de dados através da coleta de algumas estatísticas de governo. Estas são publicadas nas Estatísticas Financeiras Governamentais (*GFS - Government Financial Statistics*). Embora representem um primeiro passo útil, elas poderiam se beneficiar de melhorias em termos de cobertura, atualidade e qualidade geral. No trabalho *Despesas Públicas* aqui considerado, os dados foram considerados adequados. No entanto, isso exigiu um grande esforço, especialmente em áreas como empresas públicas e déficits quase-fiscais." (World Bank, 1995:13) *Nossa tradução*.

**93.** A questão da apuração da mais-valia e do lucro apresenta certa complexidade, uma vez que "o lucro também pode ser gerado por transferências de valor ou valor de uso entre o circuito do capital e outros circuitos capitalistas e não-capitalistas" (Shakiah e Tonak, 1994:213). Conforme ressaltam Shakiah e Tonak, "*no nível mais abstrato da teoria marxista, o lucro agregado é simplesmente a expressão monetária da mais-valia, mas também pode surgir a partir de transferências entre o circuito do capital e outras esferas da vida social, o que Marx chamou "de lucro sobre a alienação, que - ao contrário do lucro em mais-valia-é fundamentalmente dependente de algum tipo de troca desigual"* (Shakiah e Tonak, 1994:35). Apesar disto, quando se trata de apurar a geração de riquezas é preciso considerar que "a produção de mais-valia é a principal fonte de lucro no modo de produção capitalista" (Shakiah e Tonak, 1994:213). Em Sigrist (2009), encontramos a apuração das contas nacionais brasileiras e da mais-valia em termos marxianos.

**94.** Arrighi descreve a repercussão desse fenômeno das despesas com guerras para reprodução do capital no período da Revolução Industrial na Grã-Bretanha. "Quando houve uma escalada nos gastos do governo, às vésperas das Guerras Napoleônicas e no decorrer delas, o nível de produção e a velocidade das inovações em produtos e processos na indústria siderúrgica aumentaram muito, e a indústria de bens de capital tonou-se um 'departamento' muito mais autônomo da economia doméstica britânica do que jamais tinha sido, ou do que era até então em qualquer outro país." (Arrighi, 1996:267) De modo mais específico, Mandel analisa os efeitos diretos da produção armamentista para a reprodução do capital, destacando que "a produção de armamentos representa, desde o final da década de 30, um papel importante na economia imperialista, a qual já conta com mais de três décadas

---

de armamentismo ininterrupto, e não há um indício de que essa tendência venha a diminuir em um futuro previsível. (...) Depois do início da era imperialista propriamente dita, as despesas militares também contribuíram substancialmente para acelerar a expansão da produção nos 20 anos que precederam a Primeira Guerra Mundial" (Mandel, 1982:193).

**95.** O PIB do Reino Unido totalizava em 1913, a preços de 2008, £ 218,2 milhões. Durante a Primeira Guerra, ele foi, em média, de £ 230 milhões. Entre 1921 e 1925, ele oscilou entre £ 180,4 e £ 212 milhões. Somente a partir de 1927, com £ 221,2 milhões, o Produto Interno passou a superar a produção anterior à guerra. Para dados detalhados, ver:

<http://www.measuringworth.com/datasets/ukgdp/result.php>.

**96.** Em agosto de 1921, o primeiro-ministro britânico, David Lloyd George, nomeou Sir Eric Geddes para coordenar um comitê com o objetivo de "fazer recomendações ao Ministro das Finanças para proceder imediatamente todas as reduções possíveis nas *Despesas Nacionais com Oferta de Serviços*, levando em conta especialmente a posição atual e futura da *Receita*". O desempenho do Comitê é considerado controverso pelos resultados obtidos e encaminhamentos realizados. ([http://en.wikipedia.org/wiki/Geddes's\\_Axe](http://en.wikipedia.org/wiki/Geddes's_Axe)) Assim, neste contexto, "seguro pela indústria, destaca Mr. Whiteside, era considerado 'virtualmente fora da lei' pelo Tesouro entre 1919-1920 e, mesmo assim, dois anos depois seria a principal medida econômica recomendada pelo *Comitê Geddes sobre Despesas Nacionais*, valorizada vigorosamente pelos descartados governos conservadores de Bonar Law e Baldwin." (Lowe, 1982:437)

**97.** "A Lei de Habitação e Urbanismo de 1919, aprovada pelo Governo Liberal, confirmou controles de aluguel, mas deu às *Autoridades Locais* poder e fundos para construir. (...) O arrendamento privado manteve-se como a maioria dos títulos de posse neste período, principalmente devido à escala do setor no início do período, mas cerca de 350.000 casas foram construídas *Autoridades Locais* no período até 1929, incluindo cerca de 250 mil no âmbito do programa "*Homes for Heroes*" (Lares para Heróis) 'instigado pelo governo liberal de Asquith'" (Greenhalg e Moss, 2009:20).

**98.** "O seguro contributivo foi estendido para todos trabalhadores manuais e trabalhadores não-manuais ganhando não mais do que £ 250 por ano, exceto para aqueles da agricultura, serviço doméstico e aqueles empregados permanentes vistos como livres do risco do desemprego periódico, como servidores públicos e ferroviários. O número de trabalhadores segurados subiu para 11,75 milhões. Infelizmente, as mudanças trazidas pela lei tornaram o esquema do seguro mais vulnerável financeiramente. As taxas de benefícios foram dos 7 schillings do limite estabelecido em 1911 para 15s para homens, 12s para mulheres e metade destas taxas para os contribuintes segurados menores de 18 anos." (Garside, 1990:37) *Nossa tradução*.

**99.** "A Lei do Seguro Nacional de Saúde de 1911, proposta e encaminhada pelo então ministro da Fazenda (*Exchequer*) David Lloyd George, previa o seguro obrigatório para os trabalhadores de baixa renda e definia uma taxa de captação para os médicos. O governo pagava 2/9 dessas taxas, o restante era provido pelo seguro. (...) No entanto, o ato só se aplicava aos assalariados, as suas famílias tinham que contar com os ambulatórios de hospitais voluntários para tratamento e muitas não obtinham cobertura em tudo. Em 1919, o governo aumentou os benefícios e contribuições do seguro. Devido aos impedimentos da crise econômica, entretanto, o governo teve de reduzir as despesas, um tema contínuo ao longo dos anos 20. O *National Health Insurance (Amendment) Bill* de 1922 reduziu a taxa de captação dos médicos." (<http://www.nationalarchives.gov.uk/cabinetpapers/themes/national-health-insurance.htm>) *Nossa tradução*.

**100.** "Uma segunda revolução americana ocorreu há quase 70 anos. Em 14 de agosto de 1935, depois de muito pouco debate público ou no Congresso, o presidente *Franklin Delano Roosevelt* assinou a Lei da Seguridade Social. Muitos de seus aliados ficaram desapontados, porque eles queriam mais do

---

que a lei implementada; FDR assegurou-lhes que muito mais estaria por vir. Ele disse, ao assinar o projeto de lei, que a Seguridade "representa uma pedra fundamental em uma estrutura que está sendo construída, mas não está de forma completa". Em meio à *Grande Depressão*, e com a maioria de suas iniciativas do *New Deal* fracassando em restaurar a economia, FDR esperava que o governo federal, através de programas como a Seguridade Social, fosse moderar e controlar o ciclo de negócios. A Seguridade Social, disse *Roosevelt*, iria "achatar os picos e fossos de deflação e inflação". (...) Embora o sistema de Seguridade Social cobrisse inicialmente uma parte relativamente pequena da força de trabalho, FDR assegurou a seus aliados que iria expandi-lo: "Eu não vejo nenhuma razão por que todo mundo nos Estados Unidos não deva ser beneficiado". "Os jornais amigos chamaram a lei de "uma monumental conquista", embora lamentassem que o montante dos benefícios fosse "miseravelmente inadequado". (Bresiger, 2002:2-3) *Nossa tradução*.

**101.** "Os liberais do *New Deal* fizeram muito mais do que falar sobre a crise da juventude, pois eles agiram para amenizá-la através de uma expansão histórica de ajuda federal para a juventude e educação. De 1933-1939, fundos do *New Deal* assistiram a 70 por cento de todas as novas construções escolares e impediu milhares de fechamentos de escolas ao comparecer com fundos de emergência para pagar professores. Em Arkansas, por exemplo, o auxílio impediu o fechamento de cerca de 4.000 escolas. A *Works Progress Administration* - WPA tornou creches acessíveis aos trabalhadores pela primeira vez, com o estabelecimento de quase 3.000 creches livres em 1933 e 1934. Até o final da Depressão, o WPA tinha fornecido mais de um bilhão de merenda escolar gratuita para estudantes carentes. Empregos com trabalhos e estudo e trabalho oferecidos pela *National Youth Administration* - NYA permitiram que mais de dois milhões de estudantes de baixa renda continuassem a sua educação e financiou 2,6 milhões de postos de trabalho para jovens fora da escola, enquanto o *Civilian Conservation Corps* também proporcionou alívio com trabalho temporário e a formação para adolescentes do sexo masculino." (<http://www.faq.s.org/childhood/Fa-Gr/Great-Depression-and-New-Deal.html>) *Nossa tradução*.

**102.** "A fim de estimular a produção durante a guerra, o Governo, em conjunto com o Ministério da Alimentação e o Ministério da Agricultura, implementou altos preços de garantia para a maioria das *commodities* agrícolas no portão da fazenda. Na verdade, este sistema em tempo de guerra foi o precursor de um sistema de preços garantido, que mais tarde foi consagrado na Lei Agrícola de 1947. Este sistema de tempo de guerra, implementado como uma resposta pragmática, tornou-se a base do sistema de pós-guerra, de apoio à agricultura. Uma série de subvenções e subsídios foi introduzida, incluindo o pagamento de £ 2 por acre arado para a conversão de pastagem para lavoura, a fim de reestruturar a produção agrícola." (Martin e Langthaler, s/d:9) *Nossa tradução*.

**103.** Segundo dados do Congresso Norte-Americano, a preços de 2008, a *Segunda Guerra Mundial* custou US\$ 4,114 trilhões, enquanto os custos da *Primeira Guerra* foram de apenas US 253 bilhões. A segunda guerra mais cara para os EUA refere-se ao somatório dos gastos com as atividades militares Pós-11 de Setembro juntamente com a *Operação Noble Eagle* envolvendo as Forças Aéreas Norte-Americanas, as Guerras do Iraque e do Afeganistão, que totaliza US\$ 859 bilhões ao longo de 7 anos. Vale ressaltar que os dados correspondentes ao peso relativo dessas despesas em relação ao PIB não estão em sintonia com os também dados oficiais orçamentários utilizados nas nossas análises. A discrepância de dados sobre despesas com a Segunda Guerra é identificada por [usgovernmentspending.com](http://usgovernmentspending.blogspot.com.br/2009/03/world-war-ii-us-defense-spending.html) em <http://usgovernmentspending.blogspot.com.br/2009/03/world-war-ii-us-defense-spending.html>.

**104.** "Desde seus primeiros dias, o *Serviço Nacional de Saúde-NHS* teve poucos recursos. Somas anuais destinadas para tratamentos como cirurgia dentária e óculos foram consumidas rapidamente. Os £ 2.000.000 destinados ao pagamento de óculos gratuitos ao longo dos primeiros nove meses do NHS foi-se em seis semanas. O governo tinha estimado que o SNS iria custar £ 140.000.000 por ano até



---

1950. Na verdade, em 1950, o SNS estava custando £358.000.000." ([http://www.historylearningsite.co.uk/national\\_health\\_service.htm](http://www.historylearningsite.co.uk/national_health_service.htm))

**105.** Em boletim oficial do governo, foram apresentadas as alterações promovidas pela Emenda de 1954, que se tornou a *Lei Pública 761*, "caracterizadas por Oveta Culp Hobby, secretário de Saúde, Educação e Bem-estar, como representando 'o avanço mais significativo para o sistema de seguridade social desde a introdução dos seguros de sobreviventes há 15 anos'. (...) A cobertura é estendida, a partir de 1º de janeiro de 1955, para quase 10 milhões de trabalhadores por ano, cujo trabalho corrente não vem sendo previamente coberto. Aproximadamente 6 milhões dessas pessoas estão acobertadas de forma obrigatória e cerca de 4 milhões, em caráter eletivo. Os maiores grupos são os agricultores, membros de Estado e de sistemas governamentais locais de aposentadoria (sob acordo voluntário), trabalhadores domésticos e de fazendas, ministros e membros de ordens religiosas (em base voluntária), trabalhadores autônomos de profissões especificadas. (...) Os benefícios são aumentados, em média, cerca de US\$ 6 por mês para as pessoas que agora recebem prestações por velhice, com aumentos proporcionais para dependentes e sobreviventes: o benefício mínimo de velhice é de 30,00 e máximo de 98,50 dólares. (...) Para quem vier nas listagens, no futuro, o intervalo será a partir de US\$ 30,00 a US\$ 108,50 para uma pessoa e US\$ 200 para uma família. (...) Os benefícios estritos de pessoas com deficiência estão protegidos." (Cohen, Ball e Myers, 1954:3) *Nossa tradução*.

**106.** Presidente da *British Railroads*, Dr. Richard Beenching, formulou dois relatórios em que propôs o fechamento de vários ramais ferroviários e a definição de linhas específicas para carga: "Não é preciso para nós [racionalizar] o que dificilmente pode ser contestado quando se percebe que (...) cerca de 4.000 milhões de libras por ano, algo como 15 por cento do produto nacional bruto, é gasto em transporte interno. (...) Apesar disso, e apesar de muita conversa sobre a coordenação dos transportes, antes e depois da *Lei dos Transportes de 1947*, nenhum grande esforço para alcançar a racionalização foi feito até agora." Ver <http://www.railwaysarchive.co.uk/docsummary.php?docID=233>.

**107.** Introduzido em novembro de 1966, o *Benefício Suplementar* substituiu o sistema anterior de pagamentos discricionários de assistência nacional (*National Assistance*). Seu público-alvo foram os desempregados, em geral com idade inferior a 18 anos e que ainda não tinham entrado no mercado de trabalho, e aqueles que estavam desempregados há mais de doze meses e com a elegibilidade esgotada para o seguro desemprego, portanto, residuais em relação aos beneficiários já instituídos. De acordo com Lødemel (1989:216), com a Lei de 66, tal "como em 1948, o "resíduo" se beneficiou de uma reforma não direcionada principalmente [essas populações]. Naquela época, eles tinham sido arrastados na euforia do pós-guerra e otimismo sobre seu próximo desaparecimento." O benefício foi abolido em 1988 pelo *Income Support*.

**108.** "Durante o tempo de Wilson entre 1964-1970, mais novas casas foram construídas do que nos últimos seis anos do governo conservador anterior. A proporção de habitação social subiu de 42% para 50% do total, enquanto o número de casas de habitação social construídas aumentou de 119.000 em 1964 para 133.000 em 1965 e 142.000 em 1966. Levando em conta demolições, 1,3 milhão de novas casas foram construídas entre 1965 e 1970. Para incentivar a aquisição de casa própria, o governo introduziu a *Opção Esquema Hipoteca* (1968), o que fez adquirentes de baixa renda elegíveis para subsídios (equivalente ao benefício fiscal para pagamento de juros da hipoteca). Este esquema teve o efeito de reduzir os custos da habitação para compradores de baixa renda. Além disso, os proprietários de imóveis ficaram isentos de impostos sobre ganhos de capital. Juntamente com a *Opção Esquema Hipoteca*, esta medida estimulou o mercado imobiliário privado." ([#cite\\_ref-shorthistory\\_31-1](http://en.wikipedia.org/wiki/Harold_Wilson)) Vale observar que as despesas com habitação social deixaram de ser discriminadas nos dados consolidados a partir deste período. *Nossa tradução*.

---

**109.** A ‘*Guerra Contra Pobreza*’ foi implementada pelo Presidente Lindon Johnson a partir do discurso à nação de 1965, que, principalmente, com a *Economic Opportunity Act-EOA* (Lei de Oportunidade Econômica), deu materialidade à *Great Society Agenda*, um conjunto de programas sociais, que, de certa forma, constituiu continuidade ao *Bill of Rights* de 1964 e ao programa *New Frontier* do então Presidente John Fitzgerald Kennedy (1961-1963). Além do *Medicare* e *Medicaid*, foram criados a *Job Corps* (Corporação de Empregos) para oferta de emprego, capacitação, educação básica para jovens em centros residenciais, o *Adult Basic Education* para alfabetização de adultos, *Upward Bound* destinado a financiamentos para o ensino superior, o *Neighborhood Youth Corps* (Corporação de Jovens da Vizinhaça) para emprego e capacitação para jovens pobres entre 16 e 21 anos, mais de 1600 *Community Action Agencies - CAA* (Agências de Ação Comunitária) cobrindo cerca de dois terços dos condados norte-americanos, *Legal Services* (Serviços Jurídicos), *Foster Grandparents* (Assistência para Avós), o *Office of Economic Opportunity - OEO* (Escritório de Oportunidades Econômicas) e o *Volunteers in Service to America-VISTA* (Voluntários em Serviço para a América), visando o recrutamento e treinamento de voluntários para trabalhos em agências estaduais ou locais ou organizações não-governamentais, dentre outras iniciativas. (Glicken, 2011:33)

**110.** Analisando a dinâmica da crise fiscal dos EUA desde o final dos anos 60, O'Connor descreve o cenário geral de concessão de subsídios econômicos no período: "Os subsídios de vários tipos - especialmente franquias para o financiamento da realocação dos pequenos empreendimentos - também são necessários para aplacar o pequeno capitalista, adversamente afetado pelos programas de renovação urbana orientados pelos grandes empresários. A *Small Business Administration* (Departamento da Pequena Empresa) tem um amplo programa financeiro de ajuda, inclusive uma política de manter pequenos bancos. A indústria da pesca recebe doações de capital para a construção de novos barcos. E o governo federal paga a diferença entre a construção de navios nos Estados Unidos e o custo estimado dos estaleiros estrangeiros, o que chega, aproximadamente, a 50% do total do custo de construção de novos. Mais ainda, o Estado gasta cerca de 125 milhões de dólares por ano para ajudar a pagar os custos operacionais da Marinha Mercante. Por fim, a estocagem de "matérias estratégicas", a oferta de preços favoráveis à indústria têxtil e o licenciamento de diversas atividades também se encaixam, total ou parcialmente, na categoria de subsídios políticos." (O'Connor, 1977:175)

**111.** As *Guerras do Iraque* e do *Afeganistão* juntamente com o *GWOT-Global War on Terrorism* custaram para o *Estado Norte-Americano*, respectivamente, US\$ 648 bilhões e US\$ 171 bilhões a preços de 2008 ou 1,0% e 0,4% do PIB. Outras despesas contabilizadas com o *Pós-9/11-Iraque*, *Afeganistão/GWOT*, *Operação Noble Eagle-ONE* em conjunto com o Canadá totalizaram US\$ 881 bilhões, o que resulta em US\$ 1,7 trilhão de gastos, o que representa a maior década de gastos militares desde a Segunda Guerra Mundial, segundo dados da Biblioteca do Congresso (*Congressional Research Service-The Library of Congress (RS22926)/The Navy Library*).

**112.** O programa representou a ampliação da cobertura de assistência à saúde para 32 milhões de americanos sem seguro. Os até então não-segurados e trabalhadores por conta própria passaram a poder comprar seguro saúde na base de troca a partir de seus estados de domicílio com subsídios para indivíduos e famílias com renda entre os 133 por cento e 400 por cento do nível de pobreza. Indivíduos e famílias situados entre 100 por cento e 400 por cento do nível de pobreza federal e interessados em comprar seu próprio seguro de saúde por meio de troca são elegíveis para subsídios. Para tanto, não podem ser elegíveis para o *Medicare* ou *Medicaid* e não podem ser cobertos por um empregador. Compradores elegíveis podem receber créditos-prêmio e com um limite de contribuição de acordo com uma escala móvel. De acordo com o *Congress Budget Office - CBO* (2014), “as agências atualmente projetam um custo líquido de US\$ 36 bilhões para 2014, US\$ 5 bilhões a menos do que a projeção anterior para o ano; e US\$ 1,383 trilhões para o período 2015-2024, 104 bilhões de

---

dólares a menos do que as projeções anteriores.” Contudo para o período de 2015-2024, o CBO estimou “custos brutos de US\$ 1,839 trilhões para subsídios e despesas relacionadas por seguro obtido através de trocas, *Medicaid*, Programa de Seguro de Saúde Infantil (*Children’s Health Insurance Program-CHIP*), e créditos fiscais para pequenos empregadores US\$ (165 bilhões a menos do que a projeção anterior); e uma variação de US\$ 456 bilhões em receitas de multas, receitas adicionais resultantes do imposto de consumo sobre planos de seguro *high-premium*, e os efeitos sobre as de renda e receitas de impostos de folha de pagamento e despesas associadas decorrentes de alterações projetadas na cobertura do empregador (US\$ 61 bilhões menos do que a projeção anterior)”.

**113.** "(...) denominamos o governo nacional [dos EUA] de *Estado Warfare-Welfare*. (...) reconhecidamente é um termo embaraçoso e contraditório. Realmente o Estado Nacional não é exclusivamente um estado militarista nem, por certo, um estado totalmente do bem-estar. Mas é ambos. (...) o crescimento do complexo militar-industrial e a implantação do Pentágono não podem ser atribuídos somente a fatores econômicos. O Pentágono gastou centenas de bilhões de dólares desde a Segunda Guerra não para proteger mercados específicos, ou investimentos, ou para conquistar novos mercados, mas para expandir a hegemonia econômica, militar, política e cultural dos Estados Unidos." (O'Connor, 1977:154 e 158)

**114.** A 16ª *Emenda à Constituição dos Estados Unidos* permitiu que o Congresso passasse a cobrar imposto sobre a renda sem imputar a cobrança aos estados ou tendo de se basear no Censo: "*O Congresso terá competência para fixar e cobrar impostos sobre os rendimentos, a partir de qualquer fonte derivada, sem rateio entre os diversos Estados, e sem levar em conta qualquer recenseamento ou enumeração.*" Esta alteração isentou o imposto de renda das normas constitucionais em matéria de impostos diretos, após o imposto de renda sobre aluguéis, dividendos e juros terem sido julgados impostos diretos no processo judicial de *Pollock v Farmers Loan & Trust Co.* (1895). A partir de [http://en.wikipedia.org/wiki/Sixteenth\\_Amendment\\_to\\_the\\_United\\_States\\_Constitution](http://en.wikipedia.org/wiki/Sixteenth_Amendment_to_the_United_States_Constitution). *Nossa tradução.*

**115.** Em 1932, foi editado o *Revenue Act*, com objetivo de resgatar a receita tributária, elevando de 25,0% para 63,0% o imposto de renda de pessoa física com renda superior a US\$ 1,9 milhão e o de pessoa jurídica de 12,0% para 13,5%, assim como foi duplicada a alíquota do imposto sobre propriedades, diante da deterioração fiscal gerada pela *Grande Depressão*. "Em audiência no Senado, o secretário do Tesouro Mills projetou que as receitas fiscais cairiam em cerca de 44% a partir de 4,18 bilhões dólares no ano fiscal de 1930, para 2,38 bilhões de dólar americano em 1932. (...) Embora o governo federal tivesse obtido um superávit orçamentário no ano fiscal de 1930, o déficit do orçamento nacional para o ano fiscal 1931, em última instância, excedeu 900 milhões de dólares - uma quantia 400% maior da que o secretário do Tesouro, Andrew Mellon, havia previsto no meio do ano. Os déficits de 1932 e 1933 foram projetados para serem ainda piores, e se esperava que adicionassem 3,2 bilhões dólares à dívida do país." (Cooper, 2010:828) *Nossa tradução.*

**116.** "As arrecadações com recursos direcionados, portanto, incluem receitas de fundos fiduciários, receitas de fundos especiais, receitas intragovernamentais e arrecadações de compensação creditadas em contas de apropriação. Essas arrecadações podem ser classificadas como receitas orçamentárias, comprovantes de propriedade, ou reembolsos a dotações. (...) "Com escândalos de lobby, congressistas sob acusação, e "pontes para lugar nenhum" chamando a atenção do público, a prática do Congresso dos gastos com receitas vinculadas tem ganho grande importância política nos últimos anos. (...) Embora aumentem a visibilidade dos mecanismos de partilha de custos e garantam um nível mínimo de financiamento programático, o *GAO-General Accounting Office* afirma que receitas vinculadas diminuem a capacidade de ajustar anualmente prioridades do programa (visto que disposições legais muitas vezes tornam mais difícil a mudança de fundos entre os programas), prolongam o tempo que leva para se fazer as modificações necessárias no nível de financiamento de um programa individual,

umentam a probabilidade de excesso de financiamento de determinados programas (visto que uma diminuição das necessidades programáticas não é diretamente ligada à fórmula receita associada), e prejudicam os esforços de redução do déficit, garantindo níveis mínimos de gastos. Outros sugerem que o aumento da prática de receitas vinculadas é parte de uma "nova visão" mais ampla sobre o orçamento, que tende a limitar a flexibilidade de futuros elaboradores de orçamentos, uma vez que eles percebem que decisões passadas já comprometeram recursos para determinados objetivos e projetos." (Porter e Walsh, 2008:1-3) *Nossa tradução*.

**117.** “Quando [Poulantzas] reivindicou ter descoberto a teoria marxista do estado, ele estava aludindo à tese de que o estado é uma relação social. Isto resultou em uma mudança filosófica fundamental e o retorno ao materialismo revolucionário de Marx” (Jessop, 1991:81).

**118.** De fato, por definição, instituições, o poder, a autoridade são relações, que se estruturam de modos peculiares e com sentidos próprios. Destacar a natureza relacional do Estado sem declarar suas especificidades constitutivas resulta em um significado infrutífero, pois nada acrescenta ao que já se sabe. Jessop também reconhece este risco em Poulantzas: "Ao argumentar que o Estado é uma relação social (ou, um pouco menos elipticamente, que o poder do Estado é uma expressão institucionalmente mediada do equilíbrio mutante de forças), Poulantzas tratou claramente a forma do Estado como *sui generis* e como tendo uma organização distinta" (Jessop, 1991:95). *Nossa tradução*.

**119.** "O Estado, no caso capitalista, não deve ser considerado como uma entidade intrínseca, mas como, aliás, é o 'capital', *como uma relação, mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe, tal como ele expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado*" (Poulantzas, 1980:147).

**120.** Por princípio, valores de uso produzidos não possuem qualquer característica intrínseca que permita defini-los a priori como bens privados ou de natureza pública, embora a Economia Clássica assim pretenda ao definir bens privados enquanto aqueles com características de exclusividade e rivalidade. "O sistema de mercado só funciona adequadamente quando o 'princípio de exclusão' pode ser aplicado", ou seja, somente quando o pagamento pelo consumidor 'A' do preço pelo bem implicar que o consumidor 'B' fique excluído do consumo deste bem. Além disto, tal "consumo é 'rival'", o significa que o consumo de um indivíduo impede o consumo do outro. Bens públicos seriam os que estão simultaneamente à disposição de todos e que poderiam ser consumidos por outros sem limite, uma vez que o "consumo de bens públicos é 'não rival'" e a "aplicação do princípio de exclusão (...) pode mas não deve ser aplicado" (Musgrave e Musgrave, 1980:42-43). Esta conceituação, contudo, não se sustenta, "não é realista, na medida em que, na prática, situações mistas de várias espécies ocorrem" (Musgrave e Musgrave, 1980:47). Assim, bens envolvendo saúde e educação, por exemplo, não se enquadram estritamente como bens públicos, surgindo, neste sentido, conceituações alternativas de bens públicos mistos, quase-públicos ou meritórios, que se prestam a alimentar o debate sobre a pertinência de se tratar isto ou aquilo como bens públicos. De fato, bens não podem ser privados ou públicos por si só, pois sua natureza se define a partir da relação de produção por meio da qual são engendrados. Deste modo, utilizamos o conceito de 'bens de consumo coletivo' para designar aqueles produzidos a partir das relações que emergem como Estado, sendo justificável denominá-los "bens públicos" para justamente qualificar sua origem.

**121.** “A expressão ‘juridização’ (*Verrechtlichung*) se refere, dito em termos gerais, à tendência que se observa nas sociedades modernas a um aumento do direito escrito.” (Habermas, 1.988:504). Como não existe termo correspondente em língua portuguesa, optamos pelo neologismo *juridização*. Com efeito, a plena *juridização* das relações políticas e sociais enfrenta o desafio de se superar as exigências pragmáticas de construção instrumental das ações. Concretamente, não é factível antever toda a extensão de questões para todo o desenvolvimento de seu conteúdo e submetê-las a regulamentações.

---

**122.** De fato, os resultados sociais caracterizados como *Estado do Bem Estar Social* não são benesses de um poder constituído progressista, mas resultado das lutas dos trabalhadores para o atendimento de suas necessidades não providas a partir da venda de sua força de trabalho no mercado. Por outro lado, ainda que tais soluções do Estado Capitalista apresentem caráter progressista, tornando “possível a exploração racional de todas as espécies de recursos materiais” e aumentando “constantemente a produtividade do trabalho”, tal progresso “não implica o crescimento da felicidade e da liberdade”, enquanto a forma de trabalho alienado não for abolida, continuando a agravar “a negatividade da ordem social, que perverte e restringe as forças do progresso técnico” (Marcuse, 1978:384).

**123.** De acordo com a “*Lei da Queda Tendencial da Taxa de Lucro*”, dada pela identidade  $p = m'(1-q)$ , onde  $p$  = lucro,  $m' = m/v$  = taxa de mais valia e  $q = c/(c+v)$  = composição orgânica do capital, com  $c$  = capital constante e  $v$  = força de trabalho ou capital variável, para aumento contínuo do lucro, pode-se garantir o aumento da taxa de mais-valia e diminuir a composição orgânica do capital. No primeiro caso, isto pode ser feito intensificando-se a produtividade do trabalho e barateando o custo do capital variável. No segundo caso, é necessário fundamentalmente aumentar-se a produtividade do capital constante para diminuir sua participação para um mesmo montante de produto. Marx apontou cinco situações típicas em que a composição orgânica do capital e a taxa de mais valia são administradas pelos próprios capitalistas ou pelo Estado para se anular ou minimizar sua tendência ao decréscimo, via *barateamento dos elementos do capital constante, elevação da intensidade da exploração, administração da superpopulação relativa, comércio externo*, e, finalmente, a *depressão dos salários*.

**124.** Preobrajensky valeu-se do conceito de ‘*acumulação socialista primitiva*’ para discutir as condições para se criar as bases para um modo-produção socialista na então União Soviética, tomando como referência o termo equivalente cunhado por Marx para mostrar como se deu historicamente a acumulação prévia de riquezas que alavancou o capitalismo. Sua análise, realizada no contexto da *Revolução Russa* e sem ainda vislumbrar o Estado Capitalista desfrutando de grande representatividade na movimentação da renda gerada, dedicou-se a estabelecer um paralelo entre os mecanismos originais de valorização do capitalismo como pilhagem, emissão de moeda, sistema de crédito e outros possíveis em uma economia socialista em construção. Apesar desta especificidade, tal abordagem descortina uma reflexão sobre as contradições na formação social capitalista, que historicamente tende a conviver com formas subsidiárias de produção de riqueza como condição para manutenção de sua hegemonia. Na medida em que esta forma passa a envolver expressamente, de modo majoritário, a movimentação de renda a partir do Estado para lograr a continuidade da valorização do capital, ela suscita a retomada da discussão sobre os processos de acumulação socialista primitiva. (Ver especialmente “*Capítulo Segundo: A Lei da Acumulação Socialista Primitiva*”, em Preobrajensky, 1979:87-166).